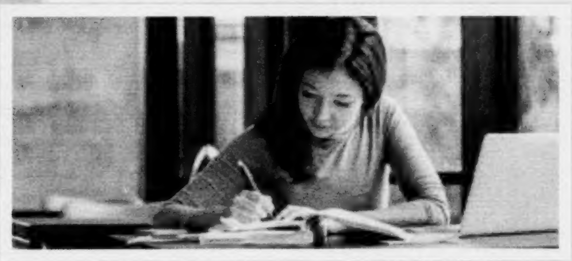
Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rapport annuel

2017



Volume 1 de 2

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificatrice générale, j'ai le plaisir de vous soumettre le Volume 1 du *Rapport annuel 2017* du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

Bonnie Lysyk, MBA, FCPA, FCA

Automne 2017
Toronto (Ontario)

Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à l'adresse **www.auditor.on.ca**

© 2017, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2609 (Imprimé)
ISBN 978-1-4868-0872-4 (Imprimé, éd. 2017) (Volume 1 de 2)
ISBN 978-1-4868-0860-1 (Imprimé, éd. 2017) (Ensemble)

ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4868-0873-1 (PDF, éd. 2017) (Volume 1 de 2)
ISBN 978-1-4868-0861-8 (PDF, éd. 2017) (Ensemble)

Photos en couverture :
en haut à gauche : © iStockphoto.com/4loops
en haut à droite : © iStockphoto.com/Jacob Ammentorp Lund
en bas à gauche : © iStockphoto.com/anyaivanova
en bas au centre : © iStockphoto.com/sturti
en bas à droite : © iStockphoto.com/MarioGuti

Table des matières

	Réflexions	5
Chapitre 1	**Résumés des audits de l'optimisation des ressources**	16
Chapitre 2	**Comptes publics de la province**	35
Chapitre 3	**Rapports sur les audits de l'optimisation des ressources**	95
Section 3.01	Commission de révision de l'évaluation foncière et Commission des affaires municipales de l'Ontario	97
Section 3.02	Services de traitement du cancer	155
Section 3.03	Centres de santé communautaires	216
Section 3.04	Gestion des situations d'urgence en Ontario	265
Section 3.05	Programmes de soutien agricole	319
Section 3.06	Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité – Surveillance du marché et cybersécurité	386
Section 3.07	Services de laboratoire dans le secteur de la santé	445
Section 3.08	Financement et surveillance des conseils scolaires par le Ministère	505
Section 3.09	Programmes publics de médicaments de l'Ontario	561
Section 3.10	Santé publique : prévention des maladies chroniques	623
Section 3.11	Services de gestion immobilière	674
Section 3.12	Gestion des ressources financières et humaines des conseils scolaires	727
Section 3.13	Services d'établissement et d'intégration pour les nouveaux arrivants	775
Section 3.14	Logements sociaux et abordables	825
Chapitre 4	**Vers une plus grande obligation de rendre compte – Qualité des rapports annuels**	885
Chapitre 5	**Examen de la publicité gouvernementale**	918
Chapitre 6	**Comité permanent des comptes publics**	930
Chapitre 7	**Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario**	934
Annexe 1	**Organismes de la Couronne**	963
Annexe 2	**Sociétés contrôlées par la Couronne**	965
Annexe 3	**Organismes du secteur parapublic**	967
Annexe 4	**Arrêtés du Conseil du Trésor**	972

Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

Réflexions

Introduction

Servir les députés de l'Assemblée législative et les contribuables de l'Ontario en tant qu'organisme indépendant est à la fois un privilège et une responsabilité de confiance. Cette fonction exige de la vigilance, car il faut établir un juste équilibre entre objectivité et relations productives tout en recueillant l'information nécessaire à nos travaux. Elle exige aussi de la détermination pour s'attaquer à des enjeux importants, sans craindre l'opposition et les représailles, et pour mener les travaux à bien.

Si l'établissement de relations trop cordiales avec les entités que nous auditons peut faire en sorte que certains problèmes nous échappent et ne soient pas corrigés, les relations conflictuelles peuvent nuire à la collaboration productive entre les parties et les empêcher de s'entendre sur les améliorations à apporter ainsi que sur la façon de les mettre en oeuvre au bénéfice de la population ontarienne. Il faut nourrir cet équilibre continuellement et l'ajuster à mesure que progressent nos travaux d'évaluation de la transparence financière, de la reddition de comptes et de l'optimisation des ressources dans les secteurs public et parapublic.

Le présent rapport annuel, mon cinquième depuis que j'assume la fonction de vérificatrice générale de l'Ontario, arrive à un moment crucial à la suite de notre rapport spécial d'octobre 2017 concernant certaines pratiques comptables du gouvernement. Ce rapport spécial faisait état des préoccupations importantes que nous avons au sujet de la façon dont le gouvernement compte financer sa décision stratégique de réduire les tarifs d'électricité, et rendre compte des coûts qui en découlent. Par ailleurs, mon Bureau continue d'avoir de fortes réserves quant à la façon dont le gouvernement a comptabilisé certains actifs de retraite dans ses états financiers consolidés. Notre objectivité et notre indépendance nous obligent à adopter une position sans compromis à l'égard de ces importantes questions.

Bien que nous ayons relevé, dans les rapports d'audit de l'optimisation des ressources de cette année, des secteurs où la planification en matière de prestation de services, de mise en œuvre de programmes, de surveillance et de production de rapports publics doit être améliorée, nous en avons relevé d'autres où les choses vont bien, grâce aux efforts sérieux déployés par des milliers de fonctionnaires provinciaux dévoués et assidus.

Les présentes réflexions rappellent, dans la section suivante, les préoccupations importantes que nous avons exprimées, présentent certains des thèmes abordés dans les audits de l'optimisation des ressources de cette année et passent en revue les aspects des secteurs audités qui fonctionnent bien.

Le traitement comptable du gouvernement fausse les résultats

Nous réitérons notre désaccord avec la position selon laquelle le gouvernement a le droit d'utiliser unilatéralement l'actif du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, et nous estimons qu'il ne dispose pas actuellement d'un actif de retraite d'une valeur de 11,5 milliards de dollars. Nous réitérons notre désaccord avec la conclusion que les bilans relatifs aux transactions entre les producteurs et les distributeurs d'électricité devraient être inclus dans les états financiers consolidés de la province. Enfin, nous réitérons notre désaccord avec le traitement comptable que le gouvernement propose d'appliquer à sa décision stratégique de 2017 de réduire les tarifs d'électricité, et par suite duquel des coûts réels se chiffrant à des milliards de dollars ne seront pas reflétés dans le déficit et la dette nette de la province.

Ces traitements comptables inappropriés vont à l'encontre des normes comptables canadiennes pour le secteur public. En effet, ils masquent ou masqueront l'état réel du déficit et de la dette nette annuels que la province déclare dans ses états financiers consolidés, et ce, à un moment où l'Ontario affiche déjà la dette sous-souveraine la plus élevée au monde.

Le gouvernement utilise des traitements comptables incorrects afin de pouvoir affirmer qu'il a équilibré le budget de la province, alors qu'en réalité, les législateurs, la communauté financière et l'ensemble des Ontariens auront une fausse idée du véritable état des finances de la province.

Ces préoccupations nous ont amenés à formuler une opinion avec réserve concernant les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, en ce qui a trait aux répercussions que ce traitement comptable aura sur le déficit annuel. C'est la première fois en 24 ans depuis l'adoption par la province des normes comptables canadiennes pour le secteur public que nous formulons une telle opinion. (La réserve exprimée en 2015-2016 ne portait pas sur une fausse déclaration du déficit annuel.)

Une opinion avec réserve ne doit pas être prise à la légère. Elle signifie que l'auditeur est d'avis que les états financiers renferment une ou plusieurs inexactitudes ou omissions importantes découlant d'une application erronée des normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Nous continuons d'encourager le gouvernement à faire le bon choix et à rendre compte de la réduction des tarifs d'électricité et des actifs de retraite conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public. Cette question est examinée en détail au **chapitre 2** du **volume 1**.

Thèmes abordés dans les audits de l'optimisation des ressources

Le rapport annuel de cette année contient 14 rapports d'audit de l'optimisation des ressources. Cinq de ces rapports portent sur les soins de santé, un secteur qui compte pour plus de 40 % des dépenses provinciales et qui touche l'ensemble de la population ontarienne. Les neuf autres rapports portent sur certains aspects de secteurs et programmes clés de la province, notamment l'éducation, les services sociaux, les programmes de soutien agricole, les infrastructures, l'énergie, l'établissement et l'intégration des immigrants, la gestion des situations d'urgence et les tribunaux (plus précisément, la Commission de révision de l'évaluation foncière et la Commission des affaires municipales de l'Ontario). Les audits de l'optimisation des ressources de cette année mettent en exergue divers éléments à améliorer.

En plus des constatations particulières, nous avons relevé certains thèmes communs à plusieurs

des audits de l'optimisation des ressources, qui offrent un regard sur des éléments où la province peut faire mieux. En voici des exemples :

- Les ministères ne disposent pas toujours de tous les renseignements dont ils ont besoin pour prendre les meilleures décisions.
- Certains services gouvernementaux pourraient être fournis plus rapidement.
- Les critères de rendement ne sont pas toujours remplis (ou parfois ne sont pas établis).
- Les processus de contrôle des dépenses et de surveillance opérationnelle doivent être améliorés.
- Le niveau de service que le public reçoit peut varier selon l'endroit où l'on réside en Ontario.
- Il existe des possibilités d'éliminer le chevauchement des services.

Toutefois, un thème en particulier, commun à des degrés divers à presque tous les audits de l'optimisation des ressources, s'est manifesté cette année : **la nécessité d'améliorer la planification pour favoriser la surveillance et la prise de décisions éclairées et opportunes** – ou même simplement la nécessité de disposer d'un plan d'action prévoyant la surveillance continue des résultats – afin d'assurer la prestation de services publics efficaces et efficients.

La planification faisant parfois défaut, une action éclairée n'est pas toujours engagée

Il pourrait être plus difficile que l'on pense de s'attaquer à cette question dans un contexte où l'accent est souvent mis sur la nécessité de prendre une décision ou d'offrir rapidement un service. En règle générale, la planification exige que l'on recueille et analyse les données pertinentes, que l'on envisage tous les scénarios et que l'on adopte une vision à long terme. Cela semble aller à l'encontre de notre autre thème – l'adoption et la prestation plus rapide de services –, mais il n'en est rien. La planification peut servir à prévoir et à mettre en place des systèmes pour accélérer la prestation de services efficaces une fois que des décisions réfléchies ont été mises en oeuvre.

Nous avons observé que, dans certains cas, les plans ne permettaient pas de répondre aux besoins, tandis que dans d'autres, aucun plan n'avait été mis en place pour faire face aux imprévus ou aux urgences. Dans d'autres cas encore, les plans tardaient à venir ou n'avaient pas été mis à jour depuis plusieurs années, ce qui pouvait avoir de graves conséquences pour l'ensemble des Ontariens. Dans le cas de la réduction des tarifs d'électricité, l'évaluation et l'élaboration de la structure comptable et financière et d'autres plans était toujours en cours lorsque la réduction des tarifs a été annoncée publiquement.

L'Ontario compte une population de 14 millions de personnes ainsi qu'une fonction publique talentueuse et assidue. Les uns s'attendent à une bonne planification; les autres la rendent possible.

La planification des situations d'urgence

Si la planification est un élément essentiel de la plupart des secteurs, elle est particulièrement importante pour la **gestion des situations d'urgence en Ontario**. Il ressort de notre audit de ce secteur que la dernière évaluation des risques à l'échelle provinciale a été effectuée en 2012, en fonction des urgences survenues en Ontario jusqu'en 2009. Cela signifie que l'actuel programme de gestion des situations d'urgence de la province ne tient pas compte de menaces nouvelles liées, par exemple, au changement climatique, aux cyberattaques et au terrorisme.

En outre, les deux plans provinciaux de mesures d'urgence établis par le Bureau de gestion des situations d'urgence de l'Ontario n'ont pas été mis à jour depuis 2008 et 2009. Ils pourraient donc ne pas tenir compte adéquatement de menaces ou d'événements courants.

La surveillance de la gestion des urgences en Ontario relève du Comité du Conseil des ministres

pour la gestion des situations d'urgence, qui ne s'est pas réuni depuis plusieurs années.

La planification des soins de santé

Les soins de santé sont un secteur crucial qui touche la vie de tous les Ontariens. Nous avons observé que la planification adéquate de certains éléments pourrait contribuer à améliorer les services tout en limitant les coûts. Le manque de planification a également eu pour effet de retarder l'adoption de services nouveaux et innovants.

Nous avons noté dans notre audit des **services de traitement du cancer**, par exemple, que la capacité limitée de la province à effectuer des transplantations de cellules souches est un problème qui a été mentionné pour la première fois en 2009. Le manque de planification du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) pour ce qui est d'accroître l'offre de services entre 2009 et 2015 a donné lieu à des temps d'attente excessifs, à des transplantations coûteuses à l'étranger et à de plus faibles résultats pour les patients. Les projets d'immobilisation en vue d'élargir les programmes de transplantation en Ontario n'ont été approuvés par le Ministère qu'en 2016-2017.

Notre audit des **centres de santé communautaires**, qui ont pour mandat de servir les personnes vulnérables qui se heurtent traditionnellement à des obstacles à l'accès aux soins de santé, a révélé que la province ne dispose pas d'un plan qui précise comment ces centres s'intègrent stratégiquement dans le système de soins primaires et dans le système de soins de santé général, et comment leur rendement devrait être mesuré. Cela signifie que la province n'est pas en mesure d'octroyer du financement direct aux centres qui en ont le plus besoin.

Nous avons noté, lors de notre audit des **services de laboratoire dans le secteur de la santé**, que le gouvernement a l'intention de réviser les prix qu'il paie pour les analyses effectuées dans les laboratoires communautaires en 2017-2018, soit près de 20 ans après la dernière révision en profondeur de sa liste de prix. Nous avons observé que si elle avait mis en oeuvre la nouvelle liste de prix révisés à la baisse en 2015-2016, la province aurait pu épargner quelque 39 millions de dollars au cours de cette seule année.

Nous avons par ailleurs observé, lors de notre audit de la **santé publique : prévention des maladies chroniques**, que l'Ontario ne dispose pas d'un cadre stratégique sur les maladies chroniques pour orienter le processus global de planification et d'élaboration des programmes, ou l'évaluation des programmes. En outre, nous avons constaté qu'un nombre limité de systèmes officiels ont été mis en place pour coordonner les activités des unités de santé publique et échanger des pratiques exemplaires. Nous avons également noté qu'il est difficile pour les unités de santé publique de planifier des programmes parce que le Ministère, en règle générale, ne prend les décisions finales en matière de financement qu'au dernier trimestre de l'exercice financier. Les unités de santé publique ont ainsi peu de temps pour s'adapter aux changements inattendus apportés au financement.

Notre audit des **programmes publics de médicaments de l'Ontario** a révélé que la réduction du prix des médicaments pour les Ontariens fait l'objet d'une attention considérable (même si d'autres réductions de prix sont possibles). Un processus de planification plus actif doit être mis en place pour déterminer comment accélérer le remboursement aux Ontariens du coût des médicaments ne figurant pas sur le Formulaire des médicaments qui sont visés par le Programme d'accès exceptionnel; comment obtenir les renseignements essentiels qui permettraient de prendre des décisions éclairées pour répondre de façon efficace à la crise des opioïdes en Ontario; et comment maximiser le recouvrement des trop-payés versés aux pharmacies.

La planification de programmes pour aider les agriculteurs

Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) offre, par l'entremise de son organisme Agricorp, quatre grands **programmes de soutien agricole** pour aider les agriculteurs à gérer les risques de production (comme les conditions météorologiques et les maladies) et les risques du marché (comme les variations du coût des biens et des services, et du prix de vente des produits agricoles).

Notre audit de ce secteur a révélé que les programmes de soutien actuels du Ministère seraient probablement insuffisants en cas de crise prolongée liée au marché ou de catastrophe naturelle, et que le Ministère ne dispose pas d'un plan précis pour composer avec des problèmes de cette gravité.

En outre, l'un des quatre principaux systèmes informatiques dont Agricorp se sert pour administrer les programmes de soutien est âgé de 25 ans, tandis qu'un autre est en place depuis plus de 10 ans. Ces systèmes nécessitent l'application de nombreuses solutions de rechange manuelles, ce qui entraîne des retards et des erreurs. Même si Agricorp travaille depuis plusieurs années au renouvellement de son infrastructure de TI, il n'a pas encore déterminé le coût ou le temps qui seront nécessaires pour le mener à bien.

La planification pour aider les propriétaires fonciers par la réduction des arriérés

En Ontario, les propriétaires fonciers ont accès à deux tribunaux : la Commission de révision de l'évaluation foncière (la Commission de révision), qui entend les appels portant principalement sur l'évaluation foncière, et la Commission des affaires municipales de l'Ontario (la Commission des affaires municipales), qui entend ceux portant principalement sur des questions liées à l'aménagement du territoire.

La Commission de révision affichait, au 31 mars 2017, un arriéré de 16 600 appels non réglés, tandis que la Commission des affaires municipales prenait entre 10 mois et près de 7 ans pour clore les dossiers complexes. Dans chacun de ces dossiers non réglés, il y a une personne ou une entreprise qui attend de connaître le montant de sa facture d'impôt foncier ou de savoir si elle peut aller de l'avant avec son projet d'aménagement. Planifier la marche à suivre pour réduire, voire éliminer, ces arriérés permettrait d'aider des milliers de propriétaires fonciers.

Une planification mieux coordonnée pour aider les nouveaux arrivants à s'établir en Ontario

Si le gouvernement fédéral est le principal bailleur de fonds des services d'établissement des nouveaux arrivants en Ontario, la province a aussi le mandat d'assurer leur établissement et leur intégration.

Nous avons constaté que la coordination entre les deux ordres de gouvernement, qui permettrait d'éviter le chevauchement des services, était limitée. Nous avons estimé qu'en 2016-2017, par exemple, des services financés par l'Ontario à hauteur d'environ 30 millions de dollars ont été fournis à des nouveaux arrivants qui avaient droit à des services déjà financés par le gouvernement fédéral. Il s'avère donc que la mesure dans laquelle le Ministère doit également financer les services offerts à ces personnes n'est pas établie clairement. Une planification permettant d'accroître la coordination entre les deux ordres de gouvernement aurait pu contribuer à réduire le chevauchement des services et se solder par des économies pour l'Ontario.

La planification et l'action pour harmoniser le financement des conseils scolaires avec les besoins

Le ministère de l'Éducation ne s'assure pas que les élèves qui éprouvent des besoins similaires reçoivent le même niveau de soutien, quel que soit leur lieu de résidence dans la province, et il accorde une grande latitude aux conseils scolaires pour dépenser les fonds qu'ils reçoivent, y compris ceux qui sont destinés à des priorités éducatives particulières. La mise en place de plans pour comparer et analyser comment les conseils ayant des attributs similaires utilisent les fonds que le Ministère leur octroie pourrait permettre à celui-ci de déterminer les conseils dont le fonctionnement est inefficace ou les aspects qui méritent un examen plus poussé.

La planification et l'action pour réduire le nombre de jours de congés de maladie des enseignants

De 2011-2012 à 2015-2016, les conseils scolaires ont subi des pressions financières supplémentaires en raison d'une augmentation des jours de congé de maladie pris par leurs employés. Une étude de plus de 50 écoles a révélé qu'au cours de cette période de cinq ans, le nombre de congés de maladie avait augmenté de 29 % et les congés de maladie globaux payés, exprimés en pourcentage de la masse salariale, s'étaient accrus de 25 %. Lors de notre audit, nous avons constaté que l'absentéisme chez les enseignants se traduit par une réduction des fonds disponibles pour offrir des services aux élèves, en raison de la nécessité de payer les suppléants. L'absentéisme chez les enseignants entraîne également des coûts indirects, notamment une réduction de la productivité et une baisse du moral chez le personnel et les élèves. Des mesures planifiées visant à réduire le nombre de jours de congés de maladie profiteraient aux élèves, car elles feraient diminuer ces coûts directs et indirects croissants.

La planification et l'action pour améliorer l'entretien des infrastructures appartenant au gouvernement

La Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier est responsable de la gestion d'un portefeuille vaste et diversifié de biens immobiliers possédés ou loués par les ministères du gouvernement de l'Ontario et certains organismes. Il ressort de notre audit que l'entretien différé des bâtiments a plus que doublé, étant passé de 420 millions de dollars au 31 mars 2012 à 862 millions de dollars au 31 mars 2017. Au cours des six dernières années, l'état des biens immobiliers du gouvernement – qui était excellent – s'est détérioré à un point tel qu'ils pourraient bientôt être dans un mauvais état, selon les normes de l'industrie. Une planification est nécessaire afin de déterminer comment s'attaquer à ce problème avant que les biens se détériorent davantage et que les coûts d'amélioration des bâtiments augmentent encore plus.

La planification et l'action pour régler les problèmes de conception du marché de l'électricité et augmenter les amendes et les ententes de recouvrement

En plus d'exploiter le marché de l'électricité en gros de l'Ontario, la Société indépendante d'exploitation du réseau de l'électricité (SIERE) est responsable de corriger les faiblesses et les lacunes dans la conception du marché de l'électricité. Elle enquête sur toute activité suspecte des participants du marché, leur signalant toute infraction éventuelle des règles du marché, et elle met à l'amende les contrevenants. Depuis 2011, elle a imposé des amendes et conclu des ententes de recouvrement totalisant plus de 30 millions de dollars, mais il est entendu qu'il existe un potentiel d'accroître les recouvrements. Un plan doit être mis en place

afin d'évaluer si des ressources supplémentaires permettraient à la SIERE de couvrir ses coûts par des amendes et des ententes de recouvrement additionnelles. Des pouvoirs d'enquête explicites, prévus par la loi, qui obligeraient les parties à produire des renseignements faciliteraient également le travail d'enquête.

Le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario surveille le marché exploité par la SIERE et fait rapport sur les aspects de ce marché qui sont vulnérables aux abus des participants en raison de faiblesses et de lacunes dans sa conception. Bien que le Comité ait signalé des problèmes liés aux deux programmes exploités par la SIERE et publié quelque 30 rapports dans lesquels il recommande des changements à l'un des programmes depuis 2010 et à l'autre depuis 2002, certains problèmes sont demeurés sans solution durant plusieurs années. Aucun changement important n'a été apporté à ces programmes afin de corriger des problèmes qui ont donné lieu à des coûts non admissibles possibles, réclamés par les producteurs d'électricité, d'au moins 260 millions de dollars, dont seulement 168 millions ont été recouvrés à ce jour. La mise en oeuvre d'interventions planifiées plus précoces aurait pu réduire le nombre d'infractions des règles du marché et la nécessité de faire enquête.

La planification de la disponibilité de logements sociaux et abordables

Les défis du logement abordable risquent de s'accroître au cours des 15 prochaines années à mesure que les contrats conclus avec les fournisseurs de 83 000 logements abordables arrivent à échéance (environ 50 % des contrats auront expirés d'ici la fin de 2020, et les derniers expireront d'ici 2033). Certains fournisseurs de logements ont déjà augmenté les loyers et entrepris de convertir leurs logements abordables (dont le loyer est inférieur d'environ 20 % au loyer du marché) en logements offerts au loyer du marché. Le ministère du Logement ne dispose pas de renseignements complets sur le nombre de logements abordables ainsi perdus ni sur les répercussions de cette situation sur les locataires.

Nous avons constaté qu'aucune stratégie provinciale n'a été mise en place pour trouver une solution à la liste d'attente croissante pour un logement social en Ontario – la plus longue au Canada. La planification à cet égard est essentielle, car 185 000 ménages, représentant 481 000 personnes, sont actuellement en attente d'un logement social.

Ce qui fonctionne bien

Nos audits portent intentionnellement sur les secteurs qui appellent une amélioration. Il est important de garder ce fait à l'esprit lors de la lecture de notre rapport annuel, car il y a également de nombreux aspects des secteurs que nous avons audités qui fonctionnement bien. En voici quelques exemples :

- La plupart des personnes atteintes d'un cancer sont traitées en temps opportun.
- La Stratégie Ontario sans fumée du ministère de la Santé et des Soins de longue durée a connu un certain succès pour ce qui est de réduire le tabagisme et d'abaisser le risque de maladie chronique liée à l'usage du tabac.
- L'assurance-production aide la plupart des cultivateurs à gérer leurs pertes de production.
- Les bénéficiaires admissibles ont accès en temps voulu aux Programmes publics de médicaments de l'Ontario lorsque leurs médicaments d'ordonnance figurent sur le Formulaire des médicaments.
- Des résultats d'analyses exacts sont communiqués aux professionnels de la santé en temps voulu.
- Les centres de santé communautaires préconisent et offrent des programmes et

des services à des personnes qui autrement n'auraient pas accès aux soins de santé en raison de facteurs tels que la pauvreté, l'éloignement géographique, la langue, la culture et la capacité.

- Le ministère du Logement a mis en oeuvre la subvention au logement transférable en 2017 qui pourrait aider les gestionnaires de services à mieux répondre à la norme, prévue par la loi, qui prévoit l'octroi de quelque 187 000 subventions.
- Le ministère de l'Éducation fait du bon travail pour ce qui est d'obtenir des renseignements financiers des conseils scolaires et de surveiller leur santé financière.
- Les conseils scolaires utilisent leurs fonds affectés aux fins prévues et ont pris des mesures pour conclure davantage d'ententes d'achats collectifs de biens et de services, ce qui devrait se traduire par des économies.
- Le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario s'est révélé efficace pour surveiller les comportements inappropriés sur le marché de l'électricité et en faire rapport, et pour recommander à la Société indépendante d'exploitation du réseau de l'électricité (SIERE) de corriger les problèmes liés à la conception du marché de l'électricité.
- La SIERE a mis en place de solides processus pour assurer la conformité aux normes applicables en matière de cybersécurité.
- On s'emploie désormais davantage à trouver des moyens d'améliorer la gestion des situations d'urgence en Ontario et à mettre à jour le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire.
- La Commission de révision de l'évaluation foncière et la Commission des affaires municipales de l'Ontario jouent toutes deux un rôle dans le système de justice, conformément aux lois applicables, en donnant accès aux citoyens à des mécanismes de règlement des différends en matière d'évaluation foncière et d'aménagement du territoire.
- Le programme de formation relais du Ministère aide un grand nombre de nouveaux arrivants formés à l'étranger à obtenir la formation dont ils ont besoin pour décrocher un emploi. Les contrats de fournisseurs de services de formation relais conclus au cours des trois dernières années indiquent que 71 % des personnes qui ont terminé leur programme de formation relais ont obtenu un emploi dans leur domaine ou dans un domaine connexe.

Vers une plus grande obligation de rendre compte

Chaque année, notre rapport annuel aborde la question de la reddition de comptes – et propose des moyens de l'améliorer – tant au sein du gouvernement que dans le secteur parapublic.

Cette année, nous nous sommes penchés sur la qualité des rapports que les organismes publics et parapublics de la province publient sur leurs activités. Nos constatations figurent au **chapitre 4** du **volume 1**.

La communication complète, claire et exacte de l'information opérationnelle et financière est essentielle à la reddition de comptes, et constitue une exigence à laquelle sont tenues les entités provinciales et parapubliques. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public a publié un Énoncé de pratiques recommandées qui fournit, à l'intention des organisations, des directives sur la communication de renseignements qui vont au-delà de ceux présentés dans les états financiers. Nous avons constaté que la qualité des rapports annuels de bon nombre des entités provinciales que nous avons examinées pourrait être améliorée.

Nous avons examiné les pratiques de déclaration annuelle de 30 entités provinciales en 2015-2016, dont 28 publient un rapport annuel, et constaté que

seulement deux d'entre elles – Agricorp et l'Agence de foresterie du parc Algonquin – remplissaient l'ensemble des critères de l'Énoncé de pratiques recommandées. Quatre autres entités de notre échantillon – la Régie des alcools de l'Ontario, la Commission de l'énergie de l'Ontario, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario et Ontario Power Generation – les remplissaient tous sauf un. Les rapports annuels de ces six entités comprenaient des mesures de rendement claires ainsi que des cibles de rendement.

Examen de la publicité gouvernementale

La *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi), qui est entrée en vigueur vers la fin de 2005, prévoit que le gouvernement doit soumettre la plupart de ses annonces publicitaires au Bureau du vérificateur général, qui les examine pour s'assurer qu'elles sont non partisanes. Les annonces ne peuvent être diffusées que si nous les avons approuvées. On trouve au **chapitre 5** du **volume 1** un compte rendu de nos activités à cet égard.

L'exercice financier 2016-2017 a été la première année complète d'application d'une série de modifications apportées à la Loi en 2015. Ces modifications ont eu pour effet d'affaiblir le pouvoir de notre Bureau de veiller à ce que les fonds publics ne soient pas dépensés sur des annonces publicitaires non fondées sur des faits ou pouvant servir à des fins partisanes.

En 2016-2017, le gouvernement a engagé des dépenses de publicité de plus de 58 millions de dollars, somme la plus élevée depuis 2006-2007. Un peu plus de 30 % de ce total a été consacré à des annonces qui, à notre avis, visaient principalement à présenter une impression favorable du parti au pouvoir. Même si nous devions approuver ces annonces et conclure qu'elles étaient conformes à la Loi, nous avons noté qu'elles auraient été jugées comme étant des publicités partisanes aux termes de la version antérieure de la Loi et que, par conséquent, elles n'auraient pas pu être diffusées ou imprimées.

Par le passé, les annonces publicitaires devaient fournir des renseignements utiles au public et non pas accorder au gouvernement le crédit de certaines initiatives.

Par exemple, le gouvernement a soumis à notre examen en mai 2017 une campagne radiophonique de 330 000 $ visant à promouvoir le nouveau budget provincial. Nous avons noté que les scénarios contenaient certaines déclarations vagues et jovialistes telles que « nous bâtissons un Ontario fort et en santé » et « un budget équilibré qui profite à tous ». En vertu de la version antérieure de la Loi, nous aurions rejeté ces annonces, et elles n'auraient pas été diffusées. Ces annonces étaient toutefois conformes à la version modifiée de la Loi, et nous les avons dûment approuvées.

En outre, le ministère de l'Énergie a dépensé un peu plus d'un million de dollars en 2016-2017, et prévoyait en dépenser 2,9 millions de plus au cours des six premiers mois de 2017-2018, pour promouvoir le plan du gouvernement de réduire les tarifs d'Ontario Hydro de 25 % à compter de l'été 2017. L'une des campagnes contenait les déclarations « nous vous avons entendu » et « équitable pour tous », ce qui nous a amené à conclure qu'elle servait les intérêts du gouvernement et visait principalement à accorder à celui-ci le crédit des prix énergétiques plus bas. Aux termes de la Loi modifiée, nous devions approuver tous les scénarios et conclure qu'ils étaient conformes, même si nous avions des réserves à l'égard de certaines affirmations et de leur ton autopromotionnel.

Le rapport annuel en deux volumes

Pour la deuxième année consécutive, nous publions notre rapport annuel en deux volumes :

- Le **volume 1** contient notre examen des comptes publics de la province, nos audits de l'optimisation des ressources, notre analyse continue de questions particulières liées au renforcement de la responsabilisation, notre examen de la publicité gouvernementale, des renseignements concernant les activités de notre Bureau, et une discussion sur divers autres sujets. En outre, nous publions sur notre site Web des résumés d'une page de chacun de nos audits de l'optimisation des ressources.
- Le **volume 2** contient les rapports de suivi de nos audits de l'optimisation des ressources de 2015 et d'un rapport spécial publié la même année, ainsi que les suivis relatifs aux recommandations formulées dans les sept rapports déposés en 2016 par le Comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis de l'Assemblée législative. Ces rapports ont été rédigés à la suite d'audiences portant sur des sujets traités dans nos précédents rapports annuels. En outre, notre Bureau fait rapport pour la première fois des travaux de suivi des audits de l'optimisation des ressources qui vont au-delà de nos suivis initiaux après deux ans. Cette année, nous avons fait le suivi des rapports d'audit publiés en 2012, 2013 et 2014. Nos réflexions sur ce qui est généralement ressorti de ces travaux figurent dans le **volume 2**.

Remerciements

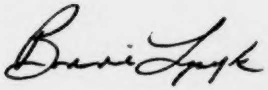
Cette année encore, j'ai pu compter sur le soutien des membres du Comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis, et je les en remercie. Je souhaite aussi remercier le personnel de mon Bureau pour son travail exceptionnel et ses contributions au présent rapport, ainsi que notre excellent groupe des conseillers principaux qui, doté d'un savoir, d'une perspicacité et d'un jugement sans failles, nous ont guidé dans la bonne direction pour traiter de sujets d'importance pour les législateurs et le public.

De plus, je tiens à souligner la collaboration et l'aide soutenues fournies par les nombreux employés des secteurs public et parapublic qui ont pris part à nos travaux.

Je souhaite également remercier les divers experts qui nous ont fait profiter de leurs connaissances et conseils, ainsi que les cabinets comptables qui nous ont offert leur aide au cours de la dernière année et avec lesquels nous espérons poursuivre notre collaboration.

Nous sommes heureux de continuer de servir l'Assemblée législative et, par son entremise, les citoyens de l'Ontario.

Cordialement,



Bonnie Lysyk, FCA, FCPA
Vérificatrice générale de l'Ontario

Notre équipe

Il faut compter sur le labeur acharné d'un grand nombre de personnes pour pouvoir venir à bout de la somme de travail de recherche, d'audit, de rédaction et de soutien administratif qu'exige la préparation d'un rapport annuel de cette portée et de cette teneur. Voici la liste des membres du personnel de notre Bureau qui ont pris part à la production du rapport :

Anderson, Tara
Balachandra, Paranika
Balakrishnan, Arujunan
Beben, Izabela
Bell, Laura
Benaroya, Anne
Bertucci, Paul
Blair, Jeremy
Bove, Tino
Budihardjo, Audelyn
Carello, Teresa
Catarino, David
Chadha, Kartik
Chagani, Gus
Chan, Ariane
Chan, Larry
Chan, Sandy
Chatzidimos, Tom
Cheung, Anita
Cheung, Brandon
Cheung, Helena
Chiu, Rudolph
Cho, Kim
Chohan, Navreen
Couturier, Myriam
Cumbo, Wendy
D'Mello, Marian
Deol, Aman
DeSouza, Marcia
Dimitrov, Dimitar
Ditta, Sara
Dufour, Jesse
Dupuis, Vanessa
Exaltacion, Katrina
Ehsas, Qais
Elshebiny, Ahmed
Fitzmaurice, Thomas
Fletcher, Kandy
Ganatra, Neil
Gill, Rashmeet
Gosse, Scott
Gotsis, Vanna
Gravenor, Evan
Green, Mariana
Gurgul, Emilia
Hamza, Ali
Herberg, Naomi
Hill, Peggy
Jani, Shivansh
Juseviciene, Vilma
Klein, Susan
Koh, Li-Lian
Lee, Jennifer
Leung, Benjamin
Lew, Taylor
Lozinsky, Arie
Lu, Jane
MacDonald, Cindy
Mahmood, Muddassir
Malik, Mohak
Man, Julia
Martino, Mary
Marume, Kundai
Mathew, Paul
May, Kristy
Merklinger, Bradley
Mohammad, Shuaib
Munroe, Roger
Muradzada, Zahid
Myers, Sohani
Ng, Wendy
Nguyen, Lisa
Ojisua, Mafu
Parmar, Gurinder
Patel, Mamta
Pedias, Christine
Pellerin, Louise
Pelow, Bill
Randoja, Tiina
Rogers, Fraser
Reuben, Adam
Saeed, Shariq
Sarkar, Christine
Sciortino, Margaret
Segota, Romeo
Shah, Shreya
Sidhu, Pasha
Sin, Vivian
Sisopha, Jennifer
Stavropoulos, Nick
Stonell, Alice
Szablowski, Victoria
Tanudjaja, Georgegiana
Tepelenas, Ellen
Thomas, Zachary
Tilner, Rachel
Tsikritsis, Emanuel
Tso, Cynthia
Ulisse, Dora
Vanderheyden, Adam
Volodina, Alla
Walton, Jeremy
Wanchuk, Brian
Wang, Jing
Winardi, Kimberly
Wong, Jessica
Wong, Nancy
Wu Sak Wing, Christine
Yarmolinsky, Michael
Yip, Gigi
Yosipovich, Rebecca
Young, Denise

Résumés des audits de l'optimisation des ressources

3.01 Commission de révision de l'évaluation foncière et Commission des affaires municipales de l'Ontario

Notre audit a porté sur les activités de la Commission de révision de l'évaluation foncière et de la Commission des affaires municipales de l'Ontario, qui font toutes deux partie de Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario.

Commission de révision de l'évaluation foncière (la Commission de révision)

La Commission de révision entend des appels portant principalement sur l'évaluation et la classification de biens-fonds résidentiels et non résidentiels. Pour sa part, la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM) évalue et classifie toutes les propriétés situées en Ontario, ce qui a une incidence sur le montant d'impôt foncier que les propriétaires versent aux municipalités. Si un propriétaire est en désaccord avec l'évaluation foncière de la SEFM, il peut déposer un appel auprès de la Commission de révision.

Nos préoccupations concernant la Commission de révision sont les suivantes :

- Malgré la baisse du nombre total d'appels reçus depuis 2009, la Commission affichait, en date de mars 2017, un arriéré d'environ 16 600 appels en instance.
- Les retards dans l'arbitrage des appels relatifs à des évaluations foncières élevées nuisent à la capacité de gestion financière des petites municipalités, car les impôts fonciers provenant des biens-fonds en cause représentent une grande partie de leur assiette fiscale.
- Les membres de la Commission se fondent sur leur jugement professionnel et sur la preuve soumise pour rendre soit une décision orale à la fin d'une audience, soit une décision écrite à une date ultérieure. Environ 80 % des décisions sont rendues oralement, et contrairement aux décisions écrites, elles ne font pas l'objet d'un examen d'assurance de la qualité par les pairs.
- La *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux* prévoit que la sélection des membres d'un tribunal doit se faire selon un processus concurrentiel fondé sur le mérite. Toutefois, nous avons constaté que des membres de la Commission nommés en 2014 avaient obtenu une note peu élevée lors d'un concours de recrutement.

Commission des affaires municipales de l'Ontario (la Commission des affaires municipales)

La Commission des affaires municipales entend des appels portant principalement sur des questions

liées à l'aménagement du territoire, comme des modifications de plans officiels et de règlements de zonage de municipalités, ou encore des dérogations mineures.

En juin 2016, le gouvernement de l'Ontario a entrepris un examen de la Commission des affaires municipales afin de rendre le recours à cet organisme plus abordable et plus accessible pour les Ontariens. En mai 2017, le gouvernement a déposé le projet de loi 139. S'il est adopté, la Commission des affaires municipales deviendra le Tribunal d'appel de l'aménagement local (le Tribunal d'appel).

L'une des principales préoccupations exprimées par les municipalités tenait au fait que la Commission des affaires municipales dépassait parfois les limites de ses compétences pour renverser arbitrairement des dispositions de leurs plans officiels, sans obtenir d'interprétations adéquates de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Des représentants de plusieurs municipalités nous ont déclaré avoir dépensé des millions de dollars à même les fonds publics pour défendre leurs plans officiels déjà approuvés par les membres de leur conseil élu et par la province. Bien que le projet de loi prévoie que le nouveau Tribunal d'appel ne pourra pas entendre certains appels visant des plans municipaux officiels, il ne règle pas les points opérationnels reliés au processus d'audience.

Notre audit a mis en lumière plusieurs problèmes opérationnels que la Commission des affaires municipales devrait régler avant de devenir le nouveau Tribunal d'appel, notamment :

- Dans la majorité des cas, les audiences étaient tenues par un seul membre de la Commission. En outre, celle-ci n'offre pas de services d'enregistrement audio des audiences pour pouvoir mener au besoin des examens internes ou externes.
- En 2016-2017, seulement 44 % des appels concernant des dérogations mineures ont été entendus par la Commission dans les 120 jours suivant la réception d'une demande d'appel complète, ce qui est bien inférieur à son objectif de 85 %. Pour ce qui est des dossiers complexes réglés en 2015-2016 (soit l'exercice le plus récent pour lequel les données sont accessibles), le temps écoulé entre le dépôt de l'appel et la clôture du dossier allait de 10 mois à près de 7 ans.
- La Commission n'a pas fait d'analyse pour déterminer si elle dispose d'un nombre suffisant de membres pour venir à bout de la charge de travail et réduire les retards dans la tenue des audiences et le règlement des appels. Même si 80 % des décisions ont été rendues dans les 60 jours suivant la fin de l'audience, il a fallu attendre près d'un an dans beaucoup d'autres cas.
- Nous avons constaté que l'embauche de membres de la Commission en 2016 n'était pas étayée par une documentation suffisante.

3.02 Services de traitement du cancer

Le cancer, un groupe de plus de 200 maladies différentes caractérisées par la propagation incontrôlée de cellules anormales dans l'organisme, est la principale cause de décès en Ontario. On estime à 29 000 le nombre d'Ontariens qui sont décédés d'un cancer en 2016.

En 2015-2016, l'Ontario a dépensé un montant d'environ 1,6 milliard de dollars pour traiter le cancer, surtout pour les procédures hospitalières et les médicaments.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assume la responsabilité globale du traitement du cancer (ou soins oncologiques) dans la province, tandis qu'Action Cancer Ontario (ACO) est l'organisme provincial qui, sous la direction du Ministère, finance les hôpitaux, recueille les données sur le cancer, élabore des normes cliniques et assure la planification des services devant répondre aux besoins des patients.

En Ontario, environ 100 hôpitaux relevant des 14 réseaux locaux d'intégration des services

de santé (RLISS) fournissent des services de traitement du cancer, et 14 de ces hôpitaux sont désignés comme centres de cancérologie, ce qui veut dire qu'ils peuvent offrir les traitements les plus complexes contre le cancer. Nous avons constaté qu'ACO, de concert avec le Ministère et les hôpitaux, avait mis en place des procédures et des systèmes efficaces pour s'assurer que la plupart, mais non la totalité, des patients atteints d'un cancer reçoivent un traitement équitable et d'un bon rapport coût-efficacité, et ce, en temps opportun.

Nous avons constaté que les besoins de certains Ontariens n'étaient pas comblés dans les domaines des greffes de cellules souches, de l'accès aux médicaments anticancéreux à domicile, de la radiothérapie, des TEP, de la gestion des symptômes et des services d'oncologie psychosociale. Les temps d'attente pour certaines chirurgies urgentes du cancer et certains services diagnostiques doivent eux aussi être améliorés.

Nos constatations incluaient ce qui suit :

- Les temps d'attente pour des chirurgies urgentes pour 15 types de cancer sur 17 étaient supérieurs à la cible de 14 jours du Ministère, et nous avons constaté que les temps d'attente variaient considérablement entre les régions.
- ACO a conclu que 48 % des patients atteints d'un cancer à l'échelle de la province bénéficieraient de la radiothérapie, mais que 39 % d'entre eux seulement avaient reçu un tel traitement en 2015-2016.
- L'Ontario ne couvre pas le coût total des médicaments anticancéreux pris à domicile pour tous les patients. Par comparaison, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba couvrent les coûts de tous les médicaments anticancéreux subventionnés à même les fonds publics, et ce, pour tous les patients.
- En 2015-2016, les temps d'attente réels pour les autogreffes (qui utilisent les cellules souches du patient ayant été entreposées précédemment) étaient environ 1,5 fois plus longs que le temps d'attente cible d'ACO. Le temps d'attente réel pour les allogreffes (qui utilisent les cellules souches données par une autre personne) pouvait être près de sept fois plus long que l'objectif d'ACO.
- La capacité limitée de greffes de cellules souches soulève des préoccupations en Ontario depuis 2009. La province envoie parfois des patients aux États-Unis pour la procédure, et le coût moyen de cette procédure était de 660 000 $ CA, soit près de cinq fois le coût moyen de 128 000 $ en Ontario.
- L'Ontario a effectué moins de tomographies par émission de positons (TEP), qui utilisent des traceurs radioactifs injectés pour créer des images des cancers, par 1 000 personnes, que partout ailleurs au Canada ou dans d'autres pays. L'Ontario n'a pas mis à jour ses critères d'admissibilité ni les règles de couverture par l'Assurance-santé pour les TEP depuis 2013, et la province a également tardé à adopter de nouveaux traceurs radioactifs.
- Un peu moins de la moitié des biopsies pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux ont été effectuées dans le délai cible de 14 jours fixé par le Ministère.
- L'examen des résultats d'imagerie diagnostique par un deuxième radiologue est demeuré inadéquat, même si l'interprétation erronée de certains résultats en 2013 avait entraîné plusieurs diagnostics incorrects en Ontario.
- Les services de cancérologie psychosociaux, qui sont fournis par des spécialistes comme des psychiatres, des travailleurs sociaux et des diététistes, étaient insuffisants et variaient entre les divers hôpitaux. Les services de soutien étaient aussi insuffisants pour atténuer les symptômes des patients et les effets secondaires pendant le traitement. En conséquence, de nombreux patients ont visité les urgences d'un hôpital au moins une fois durant leurs traitements.

3.03 Centres de santé communautaires

Les 75 centres de santé communautaires (CSC) de l'Ontario offrent des programmes et services communautaires et de soins de santé conçus expressément pour leur collectivité. Les CSC ont pour mandat de servir les populations qui se heurtent traditionnellement à des obstacles à l'accès aux services de santé, dont les sans-abri, les aînés, les réfugiés, les nouveaux immigrants et les personnes à faible revenu. Les CSC doivent également fournir gratuitement des services aux personnes sans carte Santé. En 2016-2017, les CSC ont reçu 401 millions de dollars du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) par l'entremise des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de l'Ontario.

Les CSC offrent un large éventail de services, dont des examens, des immunisations, des soins du pied diabétique, des conseils en nutrition, des échanges d'aiguilles, des programmes de formation en leadership et de perfectionnement des compétences pour les jeunes, des programmes à l'intention des parents et des enfants, et des activités de prise de contact avec les aînés isolés. Les médecins et le personnel infirmier praticien des CSC sont salariés et ne facturent pas l'Assurance-santé de l'Ontario pour les services de santé qu'ils fournissent.

Même si les CSC servent les populations vulnérables et peuvent aider à réduire les pressions exercées sur le système de soins de santé et sur d'autres programmes du gouvernement provincial, le Ministère et les RLISS ne disposent pas des renseignements essentiels nécessaires pour prendre des décisions éclairées et déterminer si les CSC affichent un bon rapport coût-efficacité dans la prestation de soins de qualité aux groupes de population cibles, et si le Ministère devrait élargir le réseau de CSC ou redistribuer le financement entre les CSC existants.

Voici quelques-unes de nos autres principales observations :

- En l'absence d'une évaluation exhaustive de l'ensemble des modèles de soins primaires en Ontario, il est difficile de déterminer la place stratégique qu'occupent les CSC dans le système de soins primaires et le système de soins de santé en général, de même que la façon de tirer le meilleur parti possible des divers modèles – CSC, Équipes Santé familiale et praticiens rémunérés à l'acte – pour fournir des soins primaires aux Ontariens de manière efficace.
- Nous avons constaté que 16 % des CSC étaient responsables d'un nombre de patients supérieur à leur capacité; en revanche, à peu près la moitié des CSC servaient moins de 80 % de leur nombre cible de patients. Nous avons également constaté qu'en 2016-2017, les médecins ou les membres du personnel infirmier praticien des CSC voyaient chacun 31 patients en moyenne par semaine, mais que certains accordaient seulement 16 consultations tandis que d'autres en offraient près de 60. Comme le Ministère et les RLISS n'ont pas examiné ces données, ils n'ont pas été en mesure de redistribuer les ressources de manière à optimiser les investissements dans le secteur des CSC.
- Quatre sous-régions des RLISS (régions géographiques plus petites situées dans les limites actuelles des RLISS) n'ont aucun CSC ni aucune autre source de soins primaires interprofessionnels.
- Ni le Ministère ni les RLISS ne définissaient le nombre minimal de professionnels à inclure dans chaque CSC ou les services minimaux que les équipes interprofessionnelles doivent offrir aux clients des CSC. Définir le modèle de dotation et les services essentiels à offrir dans chaque CSC peut aider à accroître l'efficience et l'efficacité des équipes interprofessionnelles et améliorer l'accès des clients à leurs services.
- Le financement de base annuel que les RLISS fournissent aux CSC repose principalement sur les niveaux de financement antérieurs

et ne tient pas compte du nombre de clients servis. De même, les RLISS n'ont pas augmenté le financement de base des CSC qui dépassaient le nombre cible de clients.

3.04 Gestion des situations d'urgence en Ontario

Le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) relève du Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère). Il est chargé de surveiller et de coordonner le programme de gestion des situations d'urgence de la province et d'encadrer ceux des divers ministères et des municipalités de l'Ontario.

La gestion des situations d'urgence en Ontario est axée sur la protection de la vie, des infrastructures, des biens et de l'environnement, ainsi que sur le souci d'assurer la continuité des activités du gouvernement et le fonctionnement des biens essentiels.

La gestion des situations d'urgence en Ontario repose sur cinq composantes interdépendantes : la prévention, l'atténuation (c'est-à-dire la réduction des risques et des dommages), la préparation, l'intervention et le rétablissement. Afin de déterminer les priorités en matière de gestion des situations d'urgence et les activités à entreprendre dans les cinq composantes, il faut d'abord cerner ce qui suit :

- les dangers potentiels (comme les inondations, les feux de forêt et les conditions météorologiques extrêmes);
- les infrastructures essentielles (comme les routes et les télécommunications);
- les services gouvernementaux prioritaires (comme les services qui doivent demeurer opérationnels pendant une urgence ou que l'on doit rétablir rapidement par la suite).

Même si la province a mis en place des mesures pour se préparer et répondre aux urgences, ses programmes de gestion des situations d'urgence et les processus de surveillance et de coordination de ces programmes par GSUO présentent certaines faiblesses.

Voici un aperçu de nos principales constatations :

- L'actuelle structure de gouvernance pour la gestion des situations d'urgence en Ontario s'avère inefficace pour assurer la surveillance d'un programme provincial. Le Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence a pour mandat de surveiller la gestion des situations d'urgence en Ontario, mais ne s'est pas réuni depuis plusieurs années.
- Le niveau de priorité accordé à la gestion des situations d'urgence en Ontario est plus faible que ce à quoi l'on s'attendrait. GSUO est en concurrence avec d'autres priorités du Ministère. Dans le passé, cette situation n'a pas été à l'avantage de GSUO, qui a connu des réductions de personnel et de programme et des compressions budgétaires importantes.
- La dernière évaluation des risques à l'échelle provinciale a été effectuée en 2012 en fonction des urgences survenues en Ontario jusqu'en 2009. L'actuel programme de gestion des situations d'urgence de la province ne tient donc pas compte des urgences survenues au cours des huit dernières années ni des plus récentes données sur les effets du changement climatique et d'autres risques en devenir, comme les cyberattaques et le terrorisme.
- Le programme provincial de gestion des situations d'urgence n'est pas axé sur l'ensemble des cinq composantes de la gestion des urgences : la prévention, l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement. Le programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario est axé principalement sur seulement deux de ces composantes, à savoir la préparation et l'intervention, quoique certaines activités de rétablissement soient mises en oeuvre par le ministère des Affaires municipales dans le

cadre des programmes d'aide financière en cas de catastrophe. Bien que l'on ait prévu en 2003 que le programme provincial de gestion des situations d'urgence couvrirait l'ensemble des cinq composantes au plus tard en 2006, cela n'a pas encore été fait.

- Les deux plans provinciaux de mesures d'urgence qui ont été établis par GSUO – le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence et le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire – n'ont pas été mis à jour depuis 2008 et 2009 respectivement. Ils pourraient donc ne pas tenir compte d'opérations ou d'événements courants.
- Les approches en matière d'exercices de pratique ne garantissent pas que la province est prête à répondre aux urgences, car environ 80 % des exercices menés au cours des cinq dernières années étaient des exercices de base (comme des discussions et des séminaires) et ne comprenaient pas, en règle générale, de simulation d'une situation d'urgence réelle.
- L'état de préparation général de la province aux situations d'urgence a nettement besoin d'améliorations. Par exemple, le nombre d'employés formés n'est pas suffisant pour répondre à une situation d'urgence de longue durée, et des ententes qui permettraient d'obtenir les ressources nécessaires en cas d'urgence n'ont pas été mises en place.

3.05 Programmes de soutien agricole

Les 49 600 exploitations agricoles que compte l'Ontario représentent le quart de toutes les exploitations au Canada. En 2016, le secteur agricole de l'Ontario a fourni un apport de 4,4 milliards de dollars à l'économie de la province, et il employait près de 78 000 personnes.

Les agriculteurs sont exposés à deux grandes catégories de risques opérationnels : les *risques de production*, qui renvoient principalement à des facteurs comme les conditions météorologiques, les maladies et les organismes nuisibles, et les *risques du marché*, qui renvoient aux variations du coût des biens et des services que les agriculteurs doivent se procurer ainsi qu'aux variations du prix de vente de ces produits.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se partagent la responsabilité en ce qui concerne l'élaboration de programmes visant à aider les agriculteurs à gérer ces risques. En Ontario, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) est responsable des décisions stratégiques relatives aux programmes de soutien agricole. Agricorp, un organisme de la Couronne de l'Ontario, exécute la plupart des programmes.

De 2012-2013 à 2016-2017, le gouvernement fédéral et le Ministère ont consacré en tout 2,3 milliards de dollars aux programmes de soutien agricole en Ontario. Les quatre programmes de gestion des risques des entreprises qui fournissent une aide financière aux agriculteurs sont les suivants :

- **Assurance-production**, qui indemnise les cultivateurs dans le cas d'une baisse de rendement attribuable à des conditions météorologiques difficiles, des animaux sauvages, des infestations de ravageurs ou des maladies;
- **Agri-stabilité**, qui indemnise les agriculteurs en cas de diminutions importantes de leur revenu agricole;
- **Agri-investissement**, un programme d'épargne dans le cadre duquel les gouvernements fédéral et provincial versent des contributions de contrepartie égales aux dépôts des agriculteurs afin d'aider ceux-ci à gérer les petites diminutions de revenu;
- le **Programme ontarien de gestion des risques**, qui indemnise les producteurs de bétail, de céréales et d'oléagineux lorsque le coût de production de leurs produits est supérieur à la valeur marchande de ceux-ci. Pour les producteurs de fruits et légumes, le

fonctionnement du programme est semblable à celui d'Agri-investissement.

Il ressort de notre audit que les programmes ne sont pas totalement efficaces pour ce qui est d'aider les agriculteurs à gérer leurs risques. Le programme Assurance-production semble fournir en temps opportun un soutien suffisant pour aider les cultivateurs à gérer les risques de production. Toutefois, nous avons constaté que des lacunes dans la conception des autres programmes limitent la capacité de l'ensemble complet de programmes d'offrir un soutien adéquat. Plus particulièrement :

- Souvent, le Programme ontarien de gestion des risques paie les agriculteurs sans que les besoins individuels soient vraiment pris en compte parce que les paiements sont fondés sur le coût de production moyen de l'industrie, au lieu des coûts réels des agriculteurs. En outre, la conception du programme favorise les grandes exploitations agricoles, qui reçoivent des paiements fondés sur des coûts de production moyens de l'industrie plus élevés plutôt sur leurs coûts réels, qui sont habituellement plus bas en raison d'économies d'échelle.
- La capacité du programme Agri-stabilité de fournir le soutien requis est limité par la faible participation des agriculteurs. Pour expliquer leur abandon du programme, les agriculteurs ont mentionné, entre autres raisons, les retards dans les paiements, les changements récents qui ont donné lieu à une réduction des paiements et des iniquités entre les secteurs.
- Les programmes en vigueur seraient probablement insuffisants en cas de crise liée au marché, et les plans actuels du Ministère s'avèrent inadéquats pour ce qui est d'offrir un soutien durant de telles crises, parce qu'ils ne précisent pas comment le soutien sera fourni et ne sont pas conçus pour composer avec les crises de longue durée ou liées au marché.
- Les systèmes et les processus d'Agricorp doivent être améliorés afin de réduire les trop-payés attribuables à des renseignements incorrects et trompeurs fournis par les agriculteurs. Dans 31 % des audits effectués ces cinq dernières années, le groupe d'audit des programmes d'Agricorp a repéré le versement aux agriculteurs de trop-payés et de moins-payés totalisant 5,6 millions de dollars, en raison de faux renseignements fournis à Agricorp.
- Agricorp utilise plus de 30 systèmes de TI pour administrer ses programmes. Toutefois, l'un de ses 4 principaux systèmes est âgé de 25 ans, tandis qu'un autre est en place depuis plus de 10 ans. Ces cinq dernières années, il y a eu plus de 31 erreurs liées aux systèmes qui ont fait en sorte que des agriculteurs ont obtenu des renseignements incorrects sur leur participation aux programmes ou reçu des paiements erronés ayant totalisé plus de 2,7 millions de dollars.

3.06 Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité – Surveillance du marché et cybersécurité

Le marché de l'électricité de l'Ontario détermine le prix de gros (ou prix du marché) de l'électricité, qui constitue l'une des deux composantes des frais d'électricité facturés aux consommateurs. L'autre composante est « l'ajustement global » qui, en 2016, représentait environ 85 % des frais d'électricité.

La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) administre le marché. Dans ce marché, les producteurs fournissent l'électricité à des prix qui leur permettent de recouvrer leurs coûts marginaux de la production d'électricité, tandis que les gros consommateurs et les importateurs d'électricité à l'extérieur de la province indiquent la quantité d'électricité qu'ils souhaitent utiliser et le prix qu'ils sont disposés à payer.

Deux organismes assurent la surveillance du marché : un comité de surveillance relevant de la Commission de l'énergie de l'Ontario (le Comité

de la CEO), qui surveille le marché, et enquête et fait rapport sur les lacunes et les défauts de conception qui rendent le marché vulnérable à des abus; et une division de la SIERE, qui surveille et examine les activités des participants du marché et impose des amendes à ceux qui contreviennent aux règles du marché. La SIERE est également chargée de corriger les lacunes et les défauts dans la conception du marché, mais la Commission de l'énergie de l'Ontario peut annuler les changements qu'elle apporte et lui demander de les réexaminer.

Voici quelques-unes de nos constatations :

- Le Comité de la CEO s'est acquitté efficacement de ses responsabilités pour ce qui est de surveiller le marché, de signaler les pratiques inappropriées, et de demander à la SIERE de corriger les problèmes relatifs à la conception du marché. Cependant, la Commission de l'énergie de l'Ontario aurait pu en faire plus pour protéger les intérêts des consommateurs en demandant à la SIERE de revoir et de réexaminer l'une des modifications à la conception du marché afin de donner suite à des recommandations répétées du Comité de la CEO portant sur la correction de certaines lacunes et certains défauts dans la conception du marché de l'électricité de l'Ontario.
- La SIERE continue de verser aux exploitants de centrales alimentées au gaz environ 30 millions de dollars de plus que nécessaire par année, malgré le fait que le Comité de la CEO lui ait recommandé de réduire le programme en cause. En outre, 9 exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon ont demandé le remboursement de coûts non admissibles s'élevant à 260 millions de dollars dans le cadre du même programme entre 2006 et 2015. Environ les deux tiers de cette somme ont été recouvrés par la SIERE.
- Les intérêts des consommateurs sont peu représentés au sein du groupe de travail qui aide à déterminer la conception future du marché de l'électricité dans le cadre de l'Initiative de renouvellement du marché du SIERE. Certains membres de ce groupe ont fait ou font actuellement l'objet d'enquêtes pour avoir profité financièrement des problèmes actuels concernant la conception du marché.
- D'après le Comité de la CEO et notre propre examen, les exploitants de centrales alimentées au gaz et d'autres intervenants qui tirent un avantage financier direct et important de la conception actuelle du marché influencent le processus qu'emploie la SIERE pour modifier les règles du marché.
- Trois enquêtes menées par la division de la surveillance de la SIERE entre 2015 et 2017 ont révélé des problèmes importants qui se sont soldés par des amendes et des ententes de recouvrement totalisant plus de 30 millions de dollars. Cependant, cette division a des ressources limitées et ne dispose pas de pouvoirs d'enquête explicitement conférés par la loi qui lui permettraient d'en faire plus et de travailler plus rapidement.
- Le gouvernement a élargi à plusieurs reprises la participation à l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (l'IEEMI), un programme qui permet aux consommateurs industriels de réduire leurs frais d'électricité en transférant les coûts de l'ajustement global qui leur reviennent aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises. Le Comité de la CEO a indiqué que l'IEEMI, dans ses 10 premiers mois d'existence (elle a été lancée en janvier 2011), avait eu pour effet de réduire les frais au titre de l'ajustement global de quelque 65 gros consommateurs industriels d'environ 245 millions de dollars, somme qui a été ajoutée aux factures d'électricité des consommateurs résidentiels et des petites entreprises. Depuis son lancement, l'IEEMI a été élargie à trois reprises (en juillet 2015, en janvier 2017 et en juillet 2017), ce qui s'est soldé par un transfert d'une portion encore plus importante des frais au titre de

l'ajustement global des gros consommateurs industriels aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises. Avant le lancement de l'initiative en janvier 2011, tous les consommateurs payaient environ 7 cents par kilowattheure (cents/kWh). Après six ans et demi (en date de juin 2017), les consommateurs résidentiels et les petites entreprises payaient 12 cents/kWh, tandis que les gros consommateurs industriels payaient 6 cents/kWh.

Nous avons également examiné la mesure dans laquelle la SIERE protège ses biens et ses infrastructures de TI essentiels, et nous avons constaté que le système de cybersécurité de la SIERE satisfait aux normes de fiabilité des réseaux électriques. Toutefois, la SIERE pourrait mieux s'outiller en vue de se protéger contre d'éventuelles cyberattaques sophistiquées.

3.07 Services de laboratoire dans le secteur de la santé

Les services de laboratoire comportent le prélèvement et l'analyse d'échantillons (comme le sang, l'urine ou les selles) afin que les professionnels de la santé puissent prendre une décision sur le diagnostic et le traitement de leurs patients. Diverses études indiquent que les analyses de laboratoire éclairent et guident plus de 70 % des décisions médicales.

L'Ontario compte environ 540 centres de prélèvement, où les échantillons sont recueillis, et quelque 200 laboratoires, où ils sont analysés. En 2015-2016, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a financé, à hauteur d'environ 2 milliards de dollars, 260 millions de tests effectués par :

- les laboratoires communautaires (exploités par des entreprises privées);
- les laboratoires d'hôpitaux;
- les professionnels de la santé (principalement des médecins) qui effectuent des analyses dans leur cabinet;
- les laboratoires de Santé publique Ontario.

Les professionnels de la santé sont responsables de demander les tests de laboratoire pour leurs patients. Une fois l'échantillon prélevé, il est envoyé à un laboratoire pour analyse. Il peut s'agir d'un laboratoire communautaire, d'un laboratoire d'hôpital ou encore d'un laboratoire de Santé publique Ontario, où sont également effectués les tests de dépistage de maladies infectieuses, comme le VIH et l'hépatite.

Il ressort de notre audit que, dans l'ensemble, les services de laboratoire sont fournis aux Ontariens de façon sécuritaire et que des résultats d'analyse exacts sont fournis aux professionnels de la santé en temps opportun. Toutefois, plusieurs aspects ayant trait à la rentabilité, à l'accessibilité, à la mesure du rendement et à la production de rapports des services de laboratoire doivent être améliorés.

Voici un aperçu des constatations importantes que nous avons faites :

- La liste de prix du Ministère (qui fixe le prix que le Ministère paie pour chaque analyse effectuée dans les laboratoires communautaires) n'a pas été révisée en profondeur depuis 1999, et le Ministère ne prévoit instaurer une nouvelle liste de prix qu'en 2017-2018. Si la nouvelle liste de prix avait été en vigueur en 2015-2016, le Ministère aurait versé aux laboratoires communautaires 39 millions de dollars de moins que ce qu'il a payé cette année-là.
- Le Ministère ne fait pas d'évaluation périodique de la possibilité de financer des tests non assurés, comme le CA 125, qui sert à mesurer la quantité d'antigène tumoral dans le sang, même si bon nombre de ces tests sont désormais considérés comme étant médicalement nécessaires et sont souvent assurés dans d'autres provinces.
- Les mesures prises par le Ministère pour réduire les tests inutiles, comme le test de vitamine D, n'ont pas entraîné de réduction efficace ou durable des tests.

- La stratégie du Ministère en matière de tests génétiques a donné lieu à des analyses coûteuses hors pays. Entre 2011-2012 et 20152016, le Ministère a payé plus de 120 millions de dollars américains pour l'envoi de plus de 54 000 échantillons à l'extérieur du pays. Malgré le fait que certains tests génétiques lui coûteraient moins cher s'ils étaient effectués dans la province, la stratégie actuelle du Ministère d'augmenter le nombre de tests effectués dans la province en est encore à un stade préliminaire.
- Le Ministère ne fait pas d'évaluation périodique de la facturation des médecins qui effectuent des tests de laboratoire en cabinet. Nous avons constaté que 120 médecins de famille et omnipraticiens facturaient un important volume d'analyses. Les 15 médecins de ce groupe ayant facturé le plus grand nombre de tests avaient chacun effectué entre 75 000 et 182 000 tests et facturé entre 600 000 $ et 1,4 million de dollars en 20152016 (soit environ 128 à 300 fois la facturation moyenne des médecins de famille et omnipraticiens). Le Ministère n'a examiné qu'un nombre limité de ces factures pour en vérifier l'exactitude.
- Les médecins n'ont pas besoin de permis pour effectuer des analyses de laboratoire en cabinet, et ils ne sont pas tenus de participer au programme de gestion de la qualité de la province. Ce problème a été soulevé dans nos audits de 1995 et de 2005, ainsi que dans des études externes, mais le Ministère n'a pris aucune mesure pour y remédier ces 20 dernières années.

3.08 Financement et surveillance des conseils scolaires par le Ministère

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) finance 72 conseils scolaires de district pour offrir un enseignement élémentaire et secondaire à quelque deux millions d'élèves (chiffres de l'année scolaire 2016-2017). Les conseils scolaires se répartissent comme suit : 31 conseils scolaires publics de langue anglaise, 29 conseils scolaires catholiques de langue anglaise, 4 conseils scolaires publics de langue française et 8 conseils scolaires catholiques de langue française. Collectivement, le système d'éducation compte environ 4 590 écoles, 113 600 enseignants et 7 300 administrateurs.

Il revient à la province, conjointement avec les municipalités, de financer les conseils scolaires. Durant l'année scolaire 2016-2017, le Ministère et les municipalités ont octroyé conjointement des subventions de fonctionnement se chiffrant à 23 milliards de dollars aux conseils scolaires.

Dans son rôle de surveillance de l'utilisation des fonds de fonctionnement par les conseils scolaires, le Ministère doit définir et appliquer une politique de financement des conseils.

Nous avons constaté que le Ministère reçoit des conseils scolaires une abondante information qu'il utilise pour surveiller leur situation financière et le rendement des élèves. Nous avons aussi noté que le Ministère avait mis en place des processus pour vérifier le caractère raisonnable des données financières qui lui sont transmises électroniquement.

Nous avons cependant cerné des occasions que peut saisir le Ministère pour améliorer sa surveillance des conseils. Tout particulièrement, nous avons remarqué que le Ministère ne s'assure pas que les élèves qui éprouvent des besoins similaires reçoivent le même niveau de soutien, quel que soit leur lieu de résidence dans la province. Nous avons également observé que les conseils scolaires jouissent d'une grande latitude quant à la façon dont ils dépensent les fonds qu'ils reçoivent, même si une partie de ces fonds cible des priorités éducatives particulières.

Voici certaines de nos principales constatations d'audit :

- En 2002, un groupe de travail indépendant a examiné la formule complexe qu'emploie le Ministère pour calculer le financement

Chapitre 1

des conseils scolaires. Le groupe de travail a recommandé au Ministère de revoir et de mettre à jour chaque année les repères utilisés dans la formule et d'effectuer un examen approfondi général de la formule tous les cinq ans. Quinze ans plus tard, le Ministère n'a pas demandé un autre examen indépendant de la formule de financement.

- Les subventions pour des priorités éducatives particulières ne sont pas toujours attribuées en réponse aux besoins réels des élèves. Par exemple, la moitié du financement de l'éducation à l'enfance en difficulté est octroyée en fonction de l'effectif quotidien moyen d'un conseil scolaire, au lieu du nombre d'élèves qui reçoivent des programmes et services d'éducation à l'enfance en difficulté. Nous avons conclu que si le Ministère avait octroyé cette moitié du financement en fonction du nombre réel d'élèves qui reçoivent des programmes et services à l'enfance en difficulté, une somme de 111 millions de dollars aurait été affectée différemment aux conseils.
- Le Ministère ne s'assure pas que les fonds pour des priorités éducatives particulières sont engagés comme prévu. En 2016-2017, seulement 35 % des 10,9 milliards de dollars du financement à des fins particulières était soumis à des contraintes. Sauf dans le cas des fonds affectés, le Ministère n'exige pas des conseils scolaires qu'ils indiquent comment chacune des subventions reçues dans le cadre des Subventions pour les besoins des élèves a été dépensée, même si ces subventions leur ont été octroyées à certaines fins.
- Le Ministère ne compare pas ni n'analyse les dépenses réelles par élève ou par école des conseils scolaires. Notre analyse a révélé d'importantes variations dans les dépenses par élève et par région ainsi qu'entre les conseils scolaires d'une même région. Une telle analyse permettrait au Ministère de déterminer les conseils dont le fonctionnement est inefficace ou les aspects qui méritent un examen plus poussé.
- Depuis au moins l'année scolaire 2008-2009, les résultats en mathématiques des élèves des 3e et 6e années et en mathématiques appliquées des élèves de 9e année sont inférieurs à la norme provinciale. Parmi les principales causes du rendement insatisfaisant cernées par le Ministère à la suite de consultations, il y a le manque de connaissances des éducateurs en ce qui a trait au programme-cadre de mathématiques, aux stratégies d'enseignement et aux méthodes d'évaluation.
- Au cours de la période de six ans allant de 2011 à 2016, une vérification de l'effectif élève a été effectuée dans seulement 6 % des écoles – 3 % des écoles élémentaires et 18 % des écoles secondaires –, malgré que le montant des fonds octroyés à chaque conseil scolaire soit fondé dans une large mesure sur son effectif élève global.

3.09 Programmes publics de médicaments de l'Ontario

Environ quatre millions d'Ontariens bénéficient d'une couverture de médicaments dans le cadre des Programmes de médicaments de l'Ontario (les Programmes) chaque année. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a pour tâche de gérer ces programmes, qui couvrent la plus grande partie du coût de plus de 4 400 médicaments et produits médicamenteux figurant sur le Formulaire des médicaments de l'Ontario (le Formulaire), plus de 1 000 médicaments, dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel, qui ne sont pas sur le Formulaire, ainsi que certains programmes propres à certaines maladies et différents services pharmaceutiques reçus par les Ontariens admissibles.

Au cours de l'exercice 2016-2017, les dépenses totales de l'ensemble de ces programmes

(avant prise en compte des remises accordées par les fabricants de médicaments) ont été de 5,9 milliards; les dépenses pour le Programme de médicaments de l'Ontario seulement s'élevaient à 5,4 milliards en tenant compte des quotes-parts et des franchises. Selon les données les plus récentes, le coût des médicaments de marque déposée en 2015-2016 représentait le deux tiers environ du coût total au titre des médicaments, le reste étant imputable aux médicaments génériques dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario. L'une des principales responsabilités du Ministère consiste à mener des négociations avec les fabricants de médicaments afin d'obtenir le meilleur prix possible à l'égard des médicaments couverts par les Programmes.

En ce qui concerne les médicaments de marque déposée, au cours des 10 dernières années, le Ministère a mené diverses initiatives pour négocier des contrats avec les fabricants de médicaments, ce qui a souvent donné lieu à des remises accordées par les fabricants. Cependant, nous avons aussi observé ce qui suit :

- Le Ministère a reçu des remises totalisant 1,1 milliard de dollars des fabricants de médicaments en 2016-2017. Toutefois, il n'a pas été en mesure de déterminer si les prix des médicaments de marque déposée ainsi réduits étaient supérieurs, inférieurs ou comparables à ceux versés par d'autres pays, étant donné que les coûts assumés à l'étranger ne sont pas rendus publics.
- Il a fallu en moyenne plus de six mois au Ministère après la date où les remises pourraient être perçues pour soumettre une facture aux fabricants de médicaments, ce qui équivaudrait à environ 2,2 millions de dollars de revenus d'intérêts perdus en 2016-2017. De plus, le Ministère a commis des erreurs de calcul des remises, ce qui, dans un cas particulier, s'est traduit par l'omission de facturer une somme de plus de 10 millions de dollars. Le Ministère a perçu le montant en question après avoir été informé de son erreur par le fabricant.

En ce qui concerne les médicaments génériques :

- Les prix des médicaments génériques ont diminué sensiblement au cours des 10 dernières années, mais l'Ontario continue de payer plus pour ces médicaments que certains pays. Par exemple, notre analyse révèle qu'en 2015-2016, l'Ontario a payé environ 100 millions de dollars (ou environ 70 %) de plus pour les mêmes médicaments que la Nouvelle-Zélande.

Nous avons comparé un échantillon de médicaments génériques courants utilisés à la fois dans les hôpitaux et dans la collectivité en général, et nous avons constaté que les hôpitaux avaient payé des prix plus bas que le Ministère dans une proportion de 85 % (ce qui équivaut à 271 millions de dollars).

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Nous avons observé que, de manière générale, le Ministère assumait sans délai pour les bénéficiaires le coût de leurs médicaments sur ordonnance lorsque ceux-ci figurent sur le Formulaire. Par contre, il y a fréquemment des retards dans le cas des personnes qui doivent obtenir une approbation à titre exceptionnel, en fonction des faits propres à chaque cas. Par exemple, en 2016-2017, le délai de traitement des demandes relatives aux deux médicaments biologiques ayant fait l'objet du plus grand nombre de demandes (plus de 7 800 en tout) variait en moyenne entre sept et huit semaines.
- En 2016-2017, le Ministère a procédé à des inspections visant 286 pharmacies – sur plus de 4 260 –, et il a recouvré 9,1 millions de dollars au titre de demandes de paiement inappropriées. Toutefois, notre audit a permis de constater que le Ministère n'a pas procédé à une inspection ou à un recouvrement à l'égard de nombreux paiements découlant de demandes non valides, la valeur de ces paiements indus se chiffrant à quelque

3,9 millions de dollars. En outre, le Ministère a omis de saisir à temps la Police provinciale de l'Ontario de plusieurs cas possibles de facturation frauduleuse.

- Le Ministère a engagé, par l'entremise du Programme de médicaments de l'Ontario, des dépenses de 157 millions de dollars se rapportant aux opioïdes pour environ 720 000 patients en 2016-2017. En dépit des différentes initiatives qu'il a lancées pour résoudre la récente crise des opioïdes, le Ministère ne sait pas si les personnes ont eu une surdose ou sont mortes suite à l'utilisation des opioïdes d'ordonnance ou des opioïdes illicites. S'il disposait de cette information, le gouvernement saurait mieux cibler l'affectation de ses ressources.

3.10 Santé publique : prévention des maladies chroniques

La santé publique vise à faire la promotion de comportements associés à un mode vie sain et à prévenir la propagation des maladies. La santé publique a notamment pour fonction de prévenir les maladies chroniques, qui s'entendent des maladies qui persistent longtemps et qui, généralement, ne peuvent être prévenues par des vaccins ou soignées par des médicaments.

Les maladies chroniques importantes comprennent les maladies cardiovasculaires et respiratoires, le cancer et le diabète. En Ontario, le nombre de personnes ayant une maladie chronique a augmenté.

Les recherches de l'Institut de recherche en services de santé, un organisme sans but lucratif qui mène des recherches sur les données liées à la santé en Ontario, révèlent que les maladies chroniques engendrent des coûts importants pour le système de santé. Selon son rapport de 2016, la sédentarité, le tabagisme, la mauvaise alimentation et la consommation excessive d'alcool ont coûté près de 90 milliards de dollars en soins de santé en Ontario entre 2004 et 2013.

En limitant ces facteurs de risque modifiables, l'on peut retarder ou éviter l'apparition de la plupart des maladies chroniques. Toutefois, la province n'a pas accordé autant d'importance à l'élimination des autres facteurs de risque modifiables en vue de réduire le fardeau des maladies chroniques.

Des occasions de collaboration s'offrent au ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), à Santé publique Ontario (organisme provincial chargé de fournir au gouvernement des conseils de nature scientifique et technique sur des questions de santé publique) et aux 36 bureaux de santé publique (organismes comptables à la province et financés principalement par le Ministère, qui ont pour mandat de planifier et de fournir les programmes et les services visant à réduire le fardeau des maladies chroniques), afin d'éliminer les principaux facteurs de risque modifiables liés aux maladies chroniques.

Nous avons constaté d'importantes lacunes dans l'ensemble des bureaux de santé publique, qui sont imputables à l'absence de systèmes officiels pour coordonner leurs activités et partager leurs pratiques exemplaires. Par ailleurs, le Ministère ne mesure pas pleinement le rendement des bureaux de santé publique en matière de prévention des maladies chroniques. Par conséquent, il ne peut entièrement confirmer que les bureaux de santé publique et tous les autres bénéficiaires de fonds provinciaux pour la prévention des maladies chroniques réalisent des progrès pour ce qui est d'aider les Ontariens à vivre plus longtemps et en meilleure santé.

Les autres points préoccupants que nous avons relevés sont les suivants :

- La province ne dispose pas d'un cadre stratégique général de prévention des maladies chronique pour orienter la planification et l'élaboration de l'ensemble des programmes.
- Les bureaux de santé publique ont le mandat de collaborer avec les écoles, mais le manque de coordination à l'échelon provincial

les a contraints à utiliser leurs ressources individuellement pour établir des relations avec les écoles et convaincre celles-ci de participer à des programmes efficaces de santé publique, au lieu de les consacrer à la prestation des services pour influer sur l'adoption de saines habitudes de vie chez les jeunes enfants.

- Les bureaux de santé publique ont mené de recherches et élaboré des solutions locales de manière indépendante. Nous avons constaté qu'il y avait beaucoup d'activités faisant double emploi et de variation dans l'exhaustivité des recherches et le type de renseignements recueillis.
- Nous avons constaté que les bureaux de santé publique n'ont pas tous été en mesure d'accéder à des données épidémiologiques complètes et à jour pour étudier les tendances, les causes et les effets en matière de santé et de maladies au sein des populations. Même dans les cas où les données sont disponibles, certains bureaux de santé publique ne disposent pas d'assez de temps ou du personnel qualifié requis pour les examiner et les analyser.
- Nous avons relevé des cas où certains bureaux de santé publique n'avaient pas évalué leurs nouveaux programmes ou mesuré l'efficacité des programmes, comme l'exige le Ministère.

3.11 Services des biens immobiliers

La Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (Infrastructure Ontario) est un organisme de la Couronne relevant du ministère de l'Infrastructure (le Ministère). L'une des responsabilités d'Infrastructure Ontario consiste à gérer les biens immobiliers que possèdent et louent les ministères du gouvernement de l'Ontario et certains organismes (propriétés gouvernementales).

Infrastructure Ontario est responsable d'aider ces ministères et organismes clients à trouver des locaux en appariant leurs besoins aux locaux disponibles dans les propriétés gouvernementales ou en louant d'autres locaux dans le secteur privé. Il est aussi responsable de gérer ces propriétés, y compris des coûts rattachés au nettoyage, aux réparations et à l'entretien, de la sécurité, des services d'utilité publique, des taxes foncières et, dans le cas des terrains et des immeubles appartenant gouvernement, de leur vente ou de leur démolition.

En outre, Infrastructure Ontario est responsable de surveiller les projets d'immobilisations, à savoir, la construction, la réfection et la rénovation des propriétés gouvernementales.

Selon le nombre de pieds carrés louables en date du 31 mars 2017, environ 9 % des propriétés gouvernementales ont été acquises dans le cadre du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA). Plusieurs hôpitaux sont entretenus dans le cadre d'ententes de DMFA; même si Infrastructure Canada ne participe pas directement à la gestion des ententes de DMFA visant les hôpitaux, il offre une orientation lorsqu'on lui en fait la demande.

Notre audit a déterminé que la fonction de gestion des propriétés gouvernementales d'Infrastructure Ontario avait été entravée en partie par les faiblesses de l'entente de gestion des services immobiliers (entente entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure). L'entente ne prévoit aucune norme minimale obligatoire de rendement pour gérer les coûts des projets d'immobilisations. Elle n'indique pas non plus d'échéancier pour respecter la norme d'hébergement applicable aux locaux à bureaux conçue pour s'assurer que les propriétés gouvernementales existantes sont utilisées de manière efficiente, ni d'échéance pour ce qui est de maintenir l'état des propriétés appartenant au gouvernement à un niveau qui répond à la norme prévue dans l'entente.

Dans l'ensemble, nous avons relevé les préoccupations suivantes :

- L'entretien différé des immeubles gouvernementaux a plus que doublé les coûts, lesquels sont passés de 420 millions de dollars au 31 mars 2012 à 862 millions au 31 mars 2017. Dans les six dernières années, l'état des propriétés gouvernementales s'est détérioré, passant d'excellent à presque médiocre selon la norme de l'industrie.
- La conception d'une demande de propositions (DDP) en 2014 a attiré seulement trois propositions pour la gestion de 7 500 projets d'immobilisations pour une valeur de 900 millions de dollars sur cinq ans. La DDP divisait la province en deux régions, lesquelles ne pouvaient être gérées que par de grandes entreprises.
- Infrastructure Ontario n'obtient pas suffisamment de renseignements de la part de ses deux gestionnaires de projet pour déterminer si le processus d'approvisionnement pour les projets d'immobilisations des ministères et organismes clients sont effectués de manière équitable et concurrentielle.
- Infrastructure Ontario nous a informés que les estimations de coûts initiales sont préliminaires, car elles ne tiennent pas compte des coûts additionnels susceptibles d'être engagés pour s'adapter à l'état réel du chantier. Toutefois, il utilise ces estimations pour déterminer la priorité d'exécution des projets pendant l'année courante et les deux années suivantes. Étant donné que les estimations subséquentes et le coût réel des projets ont tendance à être beaucoup plus élevés que les estimations de coûts initiales, Infrastructure Ontario ne détermine pas la priorité des projets selon des estimations de coûts complètes. Cela pourrait accroître le risque de sélectionner des projets qui ne produisent pas le meilleur rapport coût-avantage.
- Les gestionnaires de projet ne sont pas tenus responsables de respecter les dates d'achèvement initiales. Ils peuvent réviser les dates d'achèvement de projets pendant que les projets sont en cours et Infrastructure Ontario ne fait pas toujours le suivi de ces dates.
- Plus de 170 millions de dollars de coûts en locaux à bureaux pourraient être épargnés chaque année si des mesures efficaces étaient prises pour réduire l'espace occupé par les employés du gouvernement pour se conformer à la norme concernant les locaux à bureaux de 2012 de 180 pieds carrés louables par personne, établie par le Ministère de l'Infrastructure. Ni le Ministère ni Infrastructure Ontario n'a fixé de date cible pour la satisfaction de cette norme.
- En 2016-2017, on a engagé des dépenses de près de 19 millions de dollars en frais d'exploitation et d'entretien de 812 immeubles vacants. Nous avons constaté qu'environ 600 des 812 immeubles étaient demeurés vacants pendant près de huit ans en moyenne. Infrastructure Ontario n'a pas été en mesure de confirmer les dates auxquelles les 212 autres immeubles sont devenus vacants.
- Les directions d'hôpital avec qui nous avons discuté composent avec des différends continus et de longue date avec des entreprises du secteur privé par rapport aux interprétations des sections traitant de l'entretien de leurs ententes de DMFA.

3.12 Gestion des ressources financières et humaines des conseils scolaires

En Ontario, 72 conseils scolaires de district financés par les fonds publics assurent la surveillance de l'enseignement élémentaire et secondaire pour quelque 2 millions d'élèves. Au cours de l'année scolaire 2016-2017, les conseils scolaires ont reçu 23 milliards de dollars du ministère de l'Éducation

(le Ministère), dont la plus grande partie a été utilisée à la discrétion de chaque conseil.

Dans le cadre de notre audit, nous avons visité quatre conseils scolaires dans le Sud de l'Ontario : le Toronto Catholic District School Board (conseil catholique de Toronto), le Hamilton-Wentworth District School Board (conseil de Hamilton-Wentworth), le Halton Catholic District School Board (conseil catholique de Halton), et le Hastings and Prince Edward District School Board (conseil de Hastings et de Prince Edward).

Nous avons constaté que les conseils que nous avons visités avaient utilisé les fonds affectés par la loi aux fins pour lesquelles ils avaient été fournis. Toutefois, le financement accordé à des fins particulières, mais non affecté par la loi, n'était pas toujours utilisé aux fins prévues. Les conseils scolaires ont souvent consacré une partie de cet argent aux salaires et avantages sociaux des enseignants et aux programmes d'éducation de l'enfance en difficulté. De 2011-2012 à 2015-2016, les conseils scolaires ont subi des pressions financières supplémentaires en raison d'une augmentation des jours de congé de maladie pris par leurs employés.

Voici certaines de nos préoccupations particulières concernant la gestion des ressources financières et humaines par les conseils scolaires :

- Entre 2011-2012 et 2015-2016, trois des quatre conseils visités ont constaté une augmentation des jours de congé de maladie allant de 11 % à 40 %. Au cours de la même période de cinq ans, dans les trois conseils pour lesquels des renseignements étaient disponibles, les coûts salariaux payés aux employés pendant leurs congés de maladie ont augmenté de 32 % pour s'établir à 42,7 millions de dollars en 2015-2016.
- Le Ministère octroie des fonds pour les élèves qui risquent d'obtenir de faibles résultats scolaires dans le cadre de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage. Les conseils peuvent dépenser une grande partie de ce financement à leur discrétion. Nous avons remarqué qu'un conseil scolaire en particulier n'avait utilisé que 50 % des 46,5 millions de dollars reçus pour les élèves à risque, le reste des fonds ayant servi à combler le manque à gagner dans la rémunération des enseignants et l'éducation de l'enfance en difficulté.
- Le Ministère verse des fonds à tous les conseils scolaires anglophones pour l'enseignement de l'anglais langue seconde et le perfectionnement de l'anglais. Pour l'année scolaire 2015-2016, l'un de ces conseils a utilisé 58 % des 23,9 millions de dollars reçus pour l'enseignement de l'anglais langue seconde, le reste des fonds ayant servi à atténuer les pressions financières dans d'autres domaines.
- Aux termes de la Loi, les conseils scolaires doivent affecter des ressources pour améliorer le rendement des élèves dans les domaines où ce rendement est inférieur aux seuils provinciaux. Nous avons constaté que seulement un des conseils visités avait essayé de créer des classes plus petites dans les écoles où les élèves affichaient un rendement scolaire inférieur. Les autres conseils ont attribué les postes d'enseignant de façon à respecter les restrictions provinciales relatives à l'effectif des classes.
- Les quatre conseils scolaires que nous avons visités avaient de longues listes d'élèves qui attendaient d'être évalués ou servis par des professionnels dans les domaines de la psychologie et de l'orthophonie. Dans trois des quatre conseils scolaires, 24 % ou plus des élèves inscrits sur les listes d'attente pour des services psychologiques attendaient depuis plus d'un an. De plus, deux conseils scolaires comptaient des élèves qui avaient attendu une évaluation orthophonique pendant plus d'un an.
- Aucun des quatre conseils scolaires visités n'avait terminé les 2 évaluations obligatoires de tous les nouveaux enseignants dans les

12 mois suivant leur embauche, comme l'exige la *Loi de 1990 sur l'éducation*. Le manque d'évaluations en temps opportun a une incidence sur la capacité des nouveaux enseignants à obtenir de la rétroaction et à se perfectionner en temps voulu pour réussir dans leur profession.

3.13 Services d'établissement et d'intégration pour les nouveaux arrivants

Au cours des cinq dernières années, plus de 510 000 immigrants se sont établis en Ontario à titre de résidents permanents. Bon nombre d'entre eux ont besoin d'aide pour s'établir – qu'il s'agisse de trouver un logement, d'obtenir un emploi ou d'accéder à des soins de santé.

Le gouvernement fédéral est le principal bailleur de fonds des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, mais le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario (le Ministère) a aussi le mandat de voir à la réussite de leur établissement et de leur intégration.

Le Ministère finance des services d'aide à l'établissement et à l'intégration comprenant notamment des cours de langue et des programmes de formation relais qui aident les immigrants formés à l'étranger à obtenir les autorisations requises pour exercer une profession réglementée ou spécialisée et à trouver un emploi.

Le Ministère assure la prestation de ces services principalement par l'entremise de fournisseurs de services contractuels, comme des conseils scolaires publics et catholiques, des universités, des collèges et des organismes communautaires sans but lucratif.

En 2016-2017, le Ministère a versé environ 100 millions de dollars à des fournisseurs de services pour assurer la prestation de services à plus de 80 000 personnes qui ont eu accès à des services d'aide à l'établissement, à plus de 68 000 participants qui ont suivi des cours de langue, et à près de 6 000 personnes qui ont pris part à des programmes de formation relais.

Nous avons observé que le Ministère n'a pas mis en place de mécanismes et de procédures efficaces pour s'assurer que ses fournisseurs de services offrent systématiquement des services efficaces. Cependant, son programme de formation relais a effectivement aidé de nombreux nouveaux arrivants formés à l'étranger à obtenir un emploi.

Voici un aperçu de nos principales constatations :

- Nous avons constaté qu'entre le Ministère et le gouvernement fédéral, qui est le principal bailleur de fonds des services d'aide à l'établissement en Ontario, la coordination visant à éviter le recoupement des services est limitée. Nous estimons qu'en 2016-2017, des services d'une valeur d'environ 30 millions de dollars financés par le Ministère à l'intention des nouveaux arrivants ont été fournis à des personnes qui étaient aussi admissibles à des services financés par le gouvernement fédéral. La mesure dans laquelle le Ministère doit lui aussi financer ces services n'est pas claire.
- Nous avons noté que l'affectation des fonds du Ministère pour chaque service d'aide à l'établissement et à l'intégration n'est pas fondée sur une comparaison des besoins relatifs des nouveaux arrivants à l'égard de chacun des services. Nous avons aussi constaté que les fonds ne sont pas toujours affectés aux services dont les nouveaux arrivants ont le plus besoin. Par exemple, nous avons observé que le nombre moyen d'inscriptions aux cours de langue financés par le Ministère a diminué ces cinq dernières années et que les sommes consacrées au programme au cours de cette période s'établissaient à 24 millions de dollars de moins que ce qui était prévu au budget. Le financement global du programme de formation relais du Ministère a également diminué ces cinq dernières années, passant de 34,4 millions de dollars à seulement

23 millions en 2016-2017, et ce, même si la majorité des personnes ayant achevé le programme ont trouvé un emploi.

- Nous avons constaté que le Ministère n'a pas fixé les scores minimaux que les fournisseurs de services demandeurs devaient obtenir pour être admissibles au financement d'un programme de formation relais et de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants. En conséquence, le Ministère a approuvé et financé plusieurs propositions ayant obtenu un score inférieur à 50 %.
- Nous avons constaté que le coût réel pour chaque visite d'un client chez un fournisseur de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants et le coût pour chaque client participant au programme de formation relais variaient considérablement d'un fournisseur à un autre. Toutefois, le Ministère ne compare pas les données sur les services et les données financières déclarées par les fournisseurs pour déterminer si les écarts sont raisonnables et si les fournisseurs exercent leurs activités d'une manière rentable.
- Même si le taux d'emploi moyen des participants à l'ensemble des programmes de formation relais au cours des trois dernières années s'établit à 71 %, nous avons constaté des différences importantes entre les programmes. Par exemple, plusieurs programmes ont indiqué que moins de 40 % des participants ayant achevé leur formation ont trouvé un emploi.

3.14 Logement social et abordable

D'après Statistique Canada, il y avait 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario en 2016. La personne à faible revenu s'entend de la personne qui forme un ménage dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian après impôt de ménages de taille comparable.

Il arrive souvent que les Ontariens à faible revenu qui doivent payer un loyer au taux du marché pour se loger n'aient plus beaucoup d'argent pour se procurer des produits essentiels, comme de quoi se nourrir, forçant certains d'entre eux à vivre dans des logements qui ne répondent pas aux besoins de leur famille ou dans des refuges.

C'est pourquoi la province a créé au fil de nombreuses années un éventail de programmes destinés à aider ces Ontariens à se trouver un logement abordable, que l'on désigne comme coûtant au plus 30 % du revenu avant impôt total d'un ménage.

Aux termes du plus important de ces programmes, que régit la *Loi sur les services de logement* (la Loi), les municipalités doivent fournir un logement social à 187 000 ménages environ de la province. Ce sont principalement des organismes sans but lucratif, des coopératives et des sociétés municipales de logement qui en assurent l'administration et, dans le cadre de ce programme, les locataires touchent des prestations de manière que leur loyer soit égal à 30 % de leur revenu brut.

Environ 78 000 autres logements, non visés par la Loi, offrent des loyers indexés sur le revenu ou au taux du marché. En outre, depuis 2002, les gouvernements fédéral et provinciaux financent conjointement des initiatives supplémentaires visant à hausser le nombre de logements destinés aux ménages à faible revenu.

Notre audit a révélé qu'il n'y a aucune stratégie provinciale visant à éliminer les listes d'attente de plus en plus longues d'un logement social ou à répondre aux besoins en matière de logement d'un nombre de plus en plus élevé d'Ontariens à faible revenu. Voici des observations particulières formulées dans notre audit :

- L'Ontario a l'une des listes d'attente d'un logement social les plus longues au pays. Le nombre de personnes figurant sur les listes d'attente d'un logement social est plus élevé que le nombre de personnes qui occupent à l'heure actuelle un logement social. Au mois de décembre 2016, la liste d'attente de

l'Ontario – 185 000 ménages, représentant environ 481 000 personnes – comptait pour 3,4 % de sa population totale, la proportion la plus élevée de toutes les provinces.

- Les délais d'attente sont longs et la situation ne cesse de s'aggraver. Les demandeurs inscrits sur les listes d'attente ne peuvent obtenir une subvention relative au logement social que lorsqu'un logement se libère. Or, environ 5 % seulement des personnes qui sont inscrites sur les listes d'attente obtiennent un logement dans une année donnée. Les délais d'attente chez les fournisseurs de services visités allaient de deux ans environ à plus de neuf ans.
- Les logements sont attribués aux demandeurs selon le principe du premier arrivé, premier servi, et non en fonction des besoins évalués. Exception faite des victimes d'abus, qui obtiennent priorité, il n'y a aucune autre priorité provinciale, de sorte que les logements sont attribués compte tenu en grande partie de la date à laquelle un demandeur a été inscrit à la liste d'attente. Nous avons observé que la Colombie-Britannique, par exemple, tient compte de facteurs comme le niveau de revenu, le loyer payé, et le caractère adéquat des conditions de logement actuelles. En Ontario, la plupart des demandeurs touchent une subvention généralement fondée sur la date de leur inscription sur la liste d'attente. L'on sait que des demandeurs sont propriétaires de biens, comme une maison, et qu'ils vivent et travaillent dans d'autres provinces, tout en étant inscrits sur les listes d'attente de l'Ontario.
- Quelques logements abordables seulement ont été construits depuis 1996. En dépit d'une demande à la hausse, seulement 20 000 logements au loyer inférieur au taux du marché ont été construits au cours des deux dernières décennies. Les gouvernements n'ont pas fait de la construction de logements abordables une priorité. Depuis 1996, 1,3 million de nouveaux condominiums et maisons ont été construits dans la province, mais seulement 71 000 logements au taux du marché et 20 000 logements abordables.
- Les difficultés en matière de logement abordable s'aggraveront vraisemblablement au cours des 15 prochaines années. Les contrats conclus avec des fournisseurs de logements, qui garantissent un loyer abordable pour 83 000 logements, commencent à expirer (environ 50 % d'entre eux auront expiré d'ici la fin de 2020, et le dernier expirera au plus tard en 2033). Certains fournisseurs de logements ont déjà haussé les loyers et convertissent des logements abordables (environ 20 % inférieurs au loyer au taux du marché) en des logements offerts au taux du marché. Le ministère du Logement ne dispose pas de renseignements complets sur le nombre de logements abordables qui ont été éliminés et sur l'impact de cette élimination sur les locataires.

Comptes publics de la province

1.0 Résumé

Cette année, notre opinion sur les états financiers consolidés de la province est nuancée par une réserve. Nous fondant sur notre travail d'audit, nous avons conclu que les états financiers consolidés de la province pour l'exercice 2016-2017 donnent une image fidèle de la situation, exception faite des deux éléments mentionnés au paragraphe qui énonce le fondement de l'opinion avec réserve. Ces deux éléments sont les suivants :

- Le gouvernement a surévalué l'actif de retraite net lié au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO).
- Le gouvernement a constaté et consolidé de façon inappropriée les actifs et passifs des comptes du marché ayant trait à des opérations entre producteurs et distributeurs d'électricité qui sont administrées par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE).

Une opinion d'audit avec réserve n'est pas à prendre à la légère. Avant d'en arriver là, le Bureau de la vérificatrice générale a eu recours à des conseils externes en complément de ses propres travaux approfondis.

Le gouvernement n'a pas comptabilisé de moins-value imputable à l'actif de retraite net lié au RREO et au RRSEFPO dans son bilan consolidé. De ce fait, la dette nette et le déficit accumulé au 31 mars 2017 sont sous-évalués dans une proportion de 12,429 milliards de dollars (10,985 milliards au 31 mars 2016), tandis que le déficit annuel de l'exercice 2016-2017 est sous-évalué de 1,444 milliard (1,831 milliard en 2015-2016). Par ailleurs, le gouvernement a constaté de façon inappropriée les actifs et passifs des comptes du marché de la SIERE dans ses états financiers consolidés, ce qui donne lieu, au 31 mars 2017, à une surévaluation des autres actifs et des autres passifs de l'ordre de 1,652 milliard de dollars (1,443 milliard au 31 mars 2016); cette situation n'a pas d'incidence sur les déficits annuels de 2016-2017 et de 2015-2016.

Le rapport de la vérificatrice comporte un paragraphe sur d'autres points, en raison de la constatation, dans les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2017, d'actifs liés à des activités à tarifs réglementés, ce qui n'est pas permis aux termes des *Normes comptables canadiennes pour le secteur public* (NCSP) dans le cas des états financiers du gouvernement. On mentionne à ce paragraphe que, même si la comptabilisation d'activités à tarifs réglementés au niveau provincial consolidé n'a pas donné lieu à une anomalie significative dans les états financiers consolidés de la province pour l'exercice 2016-2017, ces états financiers pourraient comporter des anomalies significatives dans les exercices futurs en raison du traitement comptable prescrit par la *Loi de 2017 sur*

le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables. Selon notre opinion, ce « traitement comptable prescrit » signifie ici que le gouvernement crée un actif au moyen de dispositions législatives.

Les NCSP sont les normes comptables les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer ses états financiers consolidés, car elles donnent l'assurance que les renseignements fournis par le gouvernement sur l'excédent ou le déficit sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes et à celles publiées par des gouvernements semblables à celui de l'Ontario. Les législateurs et le public sont ainsi plus à même d'évaluer la gestion gouvernementale des deniers publics. En conséquence, le fait que la vérificatrice générale ait nuancé son opinion par une réserve pour les deux derniers exercices est un point sérieux qui devrait susciter des préoccupations de la part des législateurs et du public.

Au fil des ans, nous avons soulevé le fait que le gouvernement avait adopté à différentes occasions des dispositions législatives visant à faciliter l'application de méthodes comptables particulières qui ne concordaient pas forcément avec les NCSP. Jusqu'à maintenant, ces mesures n'ont pas eu d'incidence significative sur les états financiers consolidés de la province. Toutefois, l'utilisation par le gouvernement de traitements comptables prescrits par la loi, comme ceux utilisés à l'appui de la structure de comptabilité et de financement prévue aux termes de la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*, pourraient avoir une incidence significative sur les résultats annuels et en venir, dès l'an prochain, à soulever des préoccupations importantes pour notre Bureau. De plus amples commentaires sur cette question sont présentés dans notre rapport spécial intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, qui a été déposé à l'Assemblée législative le 17 octobre 2017.

Autres observations

Recours aux services d'experts-conseils par le gouvernement

Nous avons observé que le gouvernement avait fait appel à des experts-conseils externes pour l'aider à concevoir la structure complexe de comptabilité et de financement qui sous-tend la réduction des tarifs dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, et qu'il avait demandé conseil à des cabinets comptables à propos de certains volets de l'opération. Cependant, malgré la recommandation formulée dans notre *Rapport annuel 2016* que les conseils formulés ou les travaux exécutés par des experts-conseils aux fins de formuler une position à des fins comptables soient communiqués à notre Bureau, le gouvernement ne nous a pas informés des travaux de ses experts-conseils avant que nous ayons appris que des discussions importantes avaient lieu à propos de questions touchant le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables et que nous ayons demandé expressément à en être informés.

Dorénavant, il serait dans l'intérêt du Bureau du Conseil du Trésor et du Bureau de la vérificatrice générale qu'on les informe des situations où les travaux d'experts-conseils externes auront une incidence, non seulement sur les états financiers consolidés de l'exercice en cours, mais aussi sur ceux des exercices subséquents.

Prise en compte par la vérificatrice générale des travaux des auditeurs de composantes

Dans notre rôle consistant à auditer les états financiers consolidés de la province, nous accordons de l'importance aux travaux menés par des auditeurs de composantes du secteur privé qui font l'audit d'entités incluses dans les états financiers consolidés du gouvernement. Chaque année, nous transmettons des instructions aux auditeurs de certaines composantes afin d'obtenir des renseignements sur l'audit de la composante qui

leur est confiée. Nous utilisons ces renseignements pour étayer notre opinion relative aux états financiers consolidés de la province. Pour que les réponses soient obtenues promptement, nous fixons des échéanciers, et nous demandons instamment que tout événement important ou inhabituel nous soit signalé le plus rapidement possible.

Dans le cadre de notre audit de cette année, il y a eu d'importants retards avant que nous recevions des renseignements de l'auditeur de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE). Cette situation est préoccupante, considérant le fait que nous avions fait part de notre désaccord à l'égard de modifications apportées aux conventions comptables de la SIERE qui présentent une importance en regard non seulement des états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, mais également des rapports financiers futurs. Ainsi que cela est indiqué dans notre rapport spécial daté du 17 octobre 2017 et intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, ces modifications constituaient un élément fondamental à l'appui de la structure de comptabilité et de financement conçue dans le contexte du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables dans le but de faire en sorte que les états financiers consolidés ne reflètent pas les répercussions financières de la réduction tarifaire sur les résultats annuels et la dette nette de la province.

La transparence et la rapidité des communications entre le Bureau de la vérificatrice générale et les auditeurs de composantes doivent être préservées, car la meilleure façon de servir l'intérêt de toutes les parties consiste à assurer une déclaration transparente et complète de toute question importante ayant une incidence sur les états financiers consolidés.

Augmentation du fardeau de la dette de la province de l'Ontario

Encore cette année, le fardeau croissant de la dette continue de soulever des préoccupations, comme c'est le cas depuis que nous avons fait état de ce problème pour la première fois, en 2011. De nouveau, nous nous concentrons sur les répercussions cruciales de l'accroissement de la dette sur les finances de la province. Nous demeurons d'avis que le gouvernement doit fournir aux législateurs et au public des cibles à long terme pour gérer la dette actuelle et projetée de l'Ontario, et nous recommandons une nouvelle fois au gouvernement d'élaborer un plan de réduction de la dette à long terme.

Réduction de la dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Il était question dans notre *Rapport annuel 2009* des risques entourant la viabilité de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) en raison de sa dette non provisionnée, qui correspond à l'écart entre la valeur des actifs de la Commission et ses obligations financières estimatives au titre du versement d'indemnités aux travailleurs blessés. Cette année-là, nous avions aussi demandé instamment au gouvernement de réexaminer l'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT des états financiers consolidés de la province, particulièrement s'il y avait un risque que la province se voie dans l'obligation d'octroyer des fonds à la CSPAAT pour en assurer la viabilité.

Afin de donner suite à nos préoccupations et aux recommandations formulées dans notre rapport, le gouvernement a adopté en juin 2012 un règlement en vertu de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail*; aux termes de ce règlement, entré en vigueur le 1er janvier 2013, la CSPAAT devait

atteindre un ratio de suffisance donné à certaines dates précises. Au 31 décembre 2016, la CSPAAT déclarait un ratio de suffisance de 87,4 %. Cela signifie que la CSPAAT enregistre déjà le ratio de suffisance qu'elle était tenue d'atteindre d'ici le 31 décembre 2022. En raison de l'engagement du gouvernement et de la CSPAAT à donner suite au problème de la dette non provisionnée et des progrès réalisés jusqu'ici par la CSPAAT, nous appuyons l'exclusion de la dette provisionnée de la Commission du passif de la province.

Mandat de publication d'un rapport préélectoral

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi) exige, entre autres choses, que, dans les circonstances prescrites par règlement, le ministre des Finances rende public un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario avant la date limite fixée par règlement. Le but de ce rapport est de fournir au public des renseignements détaillés pour l'aider à mieux comprendre les revenus et les charges futurs estimés de la province ainsi que l'excédent ou le déficit prévu pour les trois prochains exercices. Conformément à la *Loi électorale*, les prochaines élections générales provinciales en Ontario auront lieu le 7 juin 2018. Aux termes de la Loi, la vérificatrice générale doit examiner le rapport afin de déterminer s'il est raisonnable, et publier un rapport indépendant où elle décrit les résultats de son examen. Nous travaillerons en étroite collaboration avec le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le cadre des préparatifs et de l'exécution de cet examen, afin de pouvoir publier notre rapport suffisamment à l'avance des élections générales du 7 juin 2018.

Le présent chapitre contient 10 recommandations consistant en 14 mesures à prendre pour donner suite à nos constatations.

2.0 Contexte

Les Comptes publics de l'Ontario pour l'exercice terminé le 31 mars 2017 ont été préparés sous la direction du ministre des Finances, conformément à la *Loi sur l'administration financière*, et de la présidente du Conseil du Trésor. Les Comptes publics se composent du rapport annuel et des états financiers consolidés de la province, ainsi que de trois volumes complémentaires renfermant de l'information financière supplémentaire.

La préparation des états financiers consolidés de la province de l'Ontario relève de la compétence du gouvernement, et celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements qui y sont présentés, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et sur le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien de mécanismes de contrôle interne efficaces – et des procédures à l'appui – pour autoriser les opérations, protéger les biens et tenir des registres appropriés.

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, il incombe à notre Bureau de procéder à l'audit annuel de ces états financiers consolidés. Notre audit vise à obtenir une assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'anomalies significatives, c'est-à-dire sans erreurs ou omissions majeures. Les états financiers consolidés et le rapport de la vérificatrice générale à titre d'auditeur indépendant sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le Rapport annuel 2016-2017 de la province contient en outre une section intitulée « Étude et analyse des états financiers ». Cette section présente un complément d'information sur la situation financière et les résultats de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2017. La communication de ces renseignements a pour objet de renforcer la responsabilité financière du gouvernement à l'endroit de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des Comptes publics sont les suivants :

- Le **Volume 1**, qui contient les états non audités de tous les ministères, ainsi que des annexes détaillant les revenus, les charges, les dettes et autres passifs, les prêts et les investissements de la province, de même que d'autres renseignements financiers;
- Le **Volume 2**, qui contient les états financiers audités des principaux conseils, commissions et sociétés du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés de la province, ainsi que divers autres états financiers audités;
- Le **Volume 3**, qui contient des tableaux non audités fournissant le détail des paiements des ministères aux fournisseurs et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Bureau de la vérificatrice générale examine l'information communiquée dans le rapport annuel du gouvernement provincial et dans les volumes 1 et 2 des Comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle présentée dans les états financiers consolidés de la province.

La *Loi* exige que, sauf dans des cas exceptionnels, le gouvernement dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil dans les 180 jours suivant la fin de l'exercice. La date limite cette année était le 27 septembre 2017. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil dans les 240 jours suivant la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée législative ou, si celle-ci ne siège pas, les rend publics et les dépose ensuite à l'Assemblée dans les 10 jours suivant la reprise des travaux.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le Rapport annuel 2016-2017 et les états financiers consolidés de la province, ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics, le 7 septembre 2015, se conformant ainsi au délai prescrit.

L'opinion de la vérificatrice générale sur les états financiers consolidés de la province est nuancée par une réserve, parce que deux traitements comptables n'étaient pas conformes aux NCSP.

La première réserve a trait à la comptabilisation par le gouvernement de l'actif de retraite net de 12,429 milliards de dollars calculé pour deux régimes de retraite dont il est le corépondant, soit le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario. De ce fait, le déficit annuel de l'exercice 2016-2017 est sous-évalué de 1,444 milliard de dollars (1,831 milliard en 2015-2016), tandis que la dette nette et le déficit accumulé au 31 mars 2017 sont sous-évalués dans une proportion de 12,429 milliards (10,985 milliards en 2015-2016).

La deuxième réserve découle du fait que le gouvernement a comptabilisé de façon inappropriée dans ses états financiers consolidés les actifs et passifs des comptes du marché ayant trait à des opérations entre producteurs et distributeurs d'électricité qui sont administrées par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE). Cela a comme conséquence une surévaluation des autres actifs et des autres passifs de l'ordre de 1,652 milliard de dollars (1,443 milliard en 2015-2016).

Une opinion avec réserve dans le secteur public doit être considérée comme une chose tout aussi grave que s'il s'agissait d'une société cotée en bourse. L'opinion avec réserve exprimée à l'égard des états financiers de la province est commentée à la **section 3.0**.

3.0 États financiers consolidés de 2016-2017 de la province

3.1 Responsabilités de l'auditeur

En sa qualité d'auditeur indépendant des états financiers consolidés de la province, la vérificatrice

générale a comme objectif d'exprimer une opinion sur le fait que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives et sont préparés conformément aux NCSP, de sorte qu'ils donnent une image fidèle des résultats et de la situation financière de la province. C'est grâce à cette indépendance, jumelée à l'obligation de se conformer aux Normes canadiennes d'audit en vigueur et aux règles d'éthique pertinentes, que la vérificatrice peut exprimer une opinion qui inspirera confiance aux utilisateurs à l'endroit des états financiers consolidés de la province.

Pour que la vérificatrice générale puisse en arriver à formuler cette opinion, notre Bureau recueille des éléments probants qui sont à la fois suffisants et appropriés, et il les évalue afin de déterminer si les états financiers sont exempts d'anomalies significatives. Cela comprend l'évaluation du traitement comptable choisi par le gouvernement pour certaines opérations, et l'analyse du caractère approprié de ce traitement comptable par rapport aux NCSP.

L'évaluation de ce qui est important (significatif) ou sans importance (non significatif) repose principalement sur notre jugement professionnel. À cette fin, nous cherchons à répondre à la question de savoir si une erreur, une anomalie ou une omission donnée est suffisamment importante pour influer sur les décisions que prennent les utilisateurs des états financiers consolidés. Si tel est le cas, nous considérons que l'erreur, l'anomalie ou l'omission est significative.

Pour effectuer cette évaluation, nous établissons un seuil d'importance relative. Cette année, comme lors des années précédentes et à l'instar de la majorité des autres administrations provinciales, nous avons établi ce seuil à 0,5 % du montant le plus élevé des charges ou des revenus, selon le cas, du gouvernement pour l'exercice.

Le postulat de départ dans le cadre de notre audit est que la direction a reconnu qu'elle a certaines responsabilités qui sont fondamentales pour la réalisation de l'audit en conformité avec les Normes canadiennes d'audit. Ces responsabilités sont commentées à la section suivante.

3.2 Responsabilités de la direction

Dans le rapport de l'auditeur, une distinction est faite entre les responsabilités de la direction et celles de l'auditeur lors de l'audit d'états financiers. La direction est responsable de la préparation d'états financiers conformes aux NCSP, tandis que l'auditeur examine les états financiers afin de pouvoir exprimer une opinion sur leur conformité à ces normes. Cette séparation des responsabilités respectives de la direction et de l'auditeur est essentielle et permet de préserver l'indépendance de l'auditeur, ce qui constitue l'une des assises du rapport préparé par ce dernier.

Outre la préparation des états financiers et la mise en place de contrôles internes pertinents, la direction doit également fournir à l'auditeur tous les renseignements pertinents aux fins de la préparation des états financiers, les renseignements complémentaires que l'auditeur peut demander, et un accès sans restriction aux personnes au sein de l'entité si l'auditeur détermine que cela est nécessaire pour obtenir des éléments probants. Les Normes canadiennes d'audit énoncent clairement ces exigences, et la direction établit formellement qu'elle s'y conforme en adressant, à la fin de l'audit, une lettre d'affirmation signée à l'auditeur.

Lorsqu'une opération est effectuée, il incombe à la direction de déterminer la ou les normes comptables applicables et les conséquences de leur application à l'opération, de décider d'une convention comptable et de veiller à ce que les états financiers présentent l'opération conformément au référentiel comptable applicable (par exemple les NCSP dans le cas des gouvernements). L'auditeur doit lui aussi connaître comme il se doit le référentiel comptable afin de pouvoir formuler une opinion indépendante sur les états financiers, et il peut devoir exécuter des procédures similaires à celles utilisées par la direction pour déterminer

les normes applicables et comprendre leurs conséquences par rapport à l'opération comptable; mais, contrairement à la direction, il ne prend pas de décision concernant la convention comptable ou les écritures comptables pour l'entité. Ces décisions appartiennent à la direction, soit, dans le cas présent, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances, tous deux avec l'aide de la Division du contrôleur provincial.

En cas de désaccord entre l'auditeur et la direction sur l'application ou le caractère adéquat des conventions comptables, l'auditeur, en vue de formuler son opinion, évalue dans quelle mesure l'élément en question est important ou significatif relativement aux états financiers pris dans leur ensemble. Si l'élément est important, l'auditeur exprime une opinion avec réserve, c'est-à-dire qu'il conclut que les états financiers donnent une image fidèle, exception faite de l'élément visé par la réserve. Là encore, cet aspect distingue les rôles respectifs de la direction et de l'auditeur, ce dernier examinant les états financiers afin d'exprimer une opinion, tandis que la direction prépare lesdits états financiers.

Le Bureau de la vérificatrice générale peut faire des suggestions concernant les états financiers consolidés, mais cela ne modifie en rien la responsabilité de la direction à l'égard de ces derniers. De même, le gouvernement peut demander des conseils externes sur le traitement comptable de certaines opérations. Dans un tel cas, le gouvernement demeure ultimement responsable des décisions prises, et le recours à des experts-conseils externes n'a pas pour effet de limiter, de modifier ou de remplacer la responsabilité du gouvernement à titre de préparateur des états financiers consolidés de la province.

3.3 Rapport de l'auditeur indépendant

Le rapport de l'auditeur, présenté à la fin d'une mission d'audit, se compose des éléments suivants :

- un paragraphe d'introduction, dans lequel sont indiqués les états financiers faisant l'objet de l'audit;
- une description de la responsabilité de la direction aux fins de la préparation des états financiers conformément au référentiel comptable pertinent;
- une description de la responsabilité de l'auditeur d'exprimer une opinion sur les états financiers et un exposé de la portée de l'audit;
- un paragraphe d'énoncé d'opinion à propos des états financiers, qui précise le référentiel comptable ayant servi à la préparation des états financiers.

Le rapport de l'auditeur peut aussi contenir :

- un paragraphe d'observations, dans lequel il est fait mention d'un point qui fait l'objet d'une présentation ou d'informations appropriées dans les états financiers et qui, selon le jugement de l'auditeur, revêt une importance telle qu'il est fondamental pour la compréhension des états financiers par les utilisateurs;
- un paragraphe sur d'autres points, dans lequel il est fait mention d'un ou de plusieurs points autres que ceux présentés ou faisant l'objet d'informations dans les états financiers, qui, selon le jugement de l'auditeur, sont pertinents pour la compréhension, par les utilisateurs, de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport de celui-ci.

3.4 Importance d'une opinion avec réserve

C'est dans son rapport que l'auditeur indépendant communique aux utilisateurs des états financiers de l'entité auditée son opinion concernant la fidélité des renseignements contenus dans ces états financiers. Après l'audit des états financiers, l'auditeur peut signer l'une des quatre opinions suivantes :

- **Opinion sans réserve, ou favorable :** les états financiers présentent, relativement à

tous les aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière et des résultats de l'entité.

- **Opinion avec réserve :** les états financiers comportent une ou plusieurs anomalies ou omissions significatives.
- **Opinion défavorable :** les états financiers ne donnent pas une image fidèle de la situation financière, des résultats des opérations et des changements de la situation financière selon les principes comptables généralement reconnus.
- **Impossibilité d'exprimer une opinion :** il n'est pas possible d'exprimer une opinion à l'égard des états financiers parce que, par exemple, des documents clés de la province ont été détruits et ne peuvent être examinés.

Une opinion *sans réserve* signifie que les états financiers donnent une image fidèle de la situation. Lorsque l'auditeur nuance son opinion par une *réserve*, il exprime ainsi une préoccupation quant au respect, par l'entité auditée, des normes comptables établies par le normalisateur (par exemple le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public), ou quant à sa propre capacité d'obtenir des renseignements suffisants et pertinents sur les états financiers.

En général, l'expression d'une opinion avec réserve est chose rare. De fait, pendant 22 ans, les états financiers consolidés de la province ont donné lieu à une opinion sans réserve. L'opinion relative aux états financiers consolidés de la province au 31 mars 2017 est nuancée par une réserve parce que ces états financiers ne sont pas conformes aux NCSP, ce qui soulève une préoccupation de la part de la vérificatrice générale quant à la fidélité de l'image qu'ils donnent.

3.5 Opinion d'audit – 2016-2017

Aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*, nous sommes tenus de faire rapport tous les ans sur les résultats de l'examen des états financiers consolidés de la province. Le rapport de l'auditeur indépendant à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2017 est reproduit aux pages suivantes.

3.6 Raisons justifiant l'énoncé d'une opinion avec réserve

Cette année, notre opinion sur les états financiers consolidés de la province est nuancée par une réserve.

Nous fondant sur notre travail d'audit, nous avons conclu que les états financiers consolidés de la province pour l'exercice 2016-2017 donnent une image fidèle de la situation, exception faite des deux éléments mentionnés au paragraphe énonçant le fondement de l'opinion avec réserve. Ces deux éléments sont les suivants :

- Le gouvernement a surévalué l'actif de retraite net lié au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO).
- Le gouvernement a constaté et consolidé de façon inappropriée les actifs et passifs des comptes du marché ayant trait à des opérations entre producteurs et distributeurs d'électricité qui sont administrées par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE).

3.6.1 Surévaluation de l'actif de retraite net

Actif de retraite net et états financiers consolidés

Au 31 mars 2017, l'actif de retraite net du RREO constaté par le gouvernement s'établissait à 11,511 milliards de dollars (10,147 milliards en 2015-2016) et celui du RRSEFPO, à 0,918 milliard (0,838 milliard en 2015-2016), soit 12,429 milliards en tout (10,985 milliards en 2015-2016). Il aurait toutefois fallu comptabiliser une provision pour moins-value

correspondant à l'ensemble de ces actifs de retraite pour se conformer aux NCSP. La constatation de l'intégralité de la moins-value aurait donné lieu à une réduction de 12,429 milliards de dollars de l'actif de retraite net inscrit au bilan consolidé (10,985 milliards en 2015-2016), ce qui aurait donné lieu à un passif de retraite net de 1,396 milliard de dollars (1,673 milliard en 2015-2016), ainsi que cela est illustré à la **figure 1**.

La constatation de l'intégralité de la moins-value au titre de l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO aurait comme effet de hausser de 1,444 milliard de dollars (1,831 milliard en 2015-2016) le déficit annuel de la province qui figure au bilan consolidé.

Commentaires sur le traitement comptable des actifs de retraite selon les NCSP

En général, un actif de retraite net est enregistré lorsque la cotisation totale du gouvernement à un régime (incluant les intérêts y afférents) est plus élevée que les charges de retraite constatées au titre des services des employés depuis l'établissement du régime.

Les NCSP limitent la valeur comptable des actifs de retraite. Plus précisément, le gouvernement doit inscrire une provision pour moins-value au titre de tout excédent de l'actif de retraite sur les « avantages futurs escomptés » pour le gouvernement. Autrement dit, la valeur de l'actif de retraite ne peut dépasser un montant égal aux avantages futurs escomptés pour le gouvernement. Toute modification subséquente de la provision pour moins-value est constatée dans l'état des résultats consolidé lors de la période où la modification survient.

Les avantages futurs escomptés pour un gouvernement correspondent aux avantages que le gouvernement s'attend à tirer de l'excédent d'un régime de retraite. Ces avantages peuvent prendre la forme d'une réduction des cotisations futures ou d'un retrait de l'excédent.

Les NCSP fournissent une orientation concernant les facteurs que l'on doit prendre en compte pour déterminer si un avantage doit être inclus dans le calcul des avantages futurs escomptés d'un gouvernement. Ainsi, les avantages futurs escomptés ne comprendront pas les retraits d'excédents auxquels le gouvernement n'a pas

Figure 1 : Actif (passif) de retraite au 31 mars 2017

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017 et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2017 Prestations de retraite (en millions de dollars)	2016 Prestations de retraite (en millions de dollars)
Obligation au titre des prestations constituées	124 700	118 448
Moins : actifs des régimes	(149 851)	(140 834)
Obligation au titre des actifs des régimes	**(25 151)**	**(22 386)**
Gains actuariels non amortis	14 104	13 074
Actif au titre des prestations constituées	**11 047**	**9 312**
Provision pour moins-value	(14)	–
Actif (passif) de retraite net[1]	**11 033**	**9 312**
Moins-value additionnelle[2]	(12 429)	(10 985)
Actif (passif) de retraite net[3]	**(1 396)**	**(1 673)**

1. Selon les états financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017.
2. Moins-value constatée à l'égard des actifs au titre des prestations constituées du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (11,511 milliards de dollars; 10,147 milliards en 2015-2016) et du Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (0,918 milliard; 0,838 milliard en 2015-2016).
3. En conformité avec les Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Office of the Auditor General of Ontario
Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints de la province de l'Ontario, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2017, et les états consolidés des résultats, de l'évolution de la dette nette, de l'évolution du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, ainsi qu'un résumé des principales méthodes comptables et d'autres informations explicatives.

Responsabilité de la direction pour les états financiers consolidés

Le gouvernement de l'Ontario (le « gouvernement ») est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers consolidés conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers consolidés.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit avec réserve.

20 Dundas Street West
Suite 1530
Toronto, Ontario
M5G 2C2
416-327-2381
fax 416-327-9862
tty 416-327-6123

20, rue Dundas ouest
suite 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
416-327-2381
télécopieur 416-327-9862
ats 416-327-6123

www.auditor.on.ca

Fondement de l'opinion avec réserve

Actif net des régimes de retraite surévalué, déficit annuel sous-évalué, dette nette sous-évaluée et déficit accumulé sous-évalué

Comme le décrit la note 16a afférente aux présents états financiers consolidés, un actif net des régimes de retraite relatifs au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario est comptabilisé dans l'état consolidé de la situation financière. Cependant, le gouvernement ne détient pas le droit légal unilatéral d'utiliser cet actif parce que sa capacité à réduire les cotisations minimales futures ou à retirer tout excédent des régimes de retraite est soumise à une entente avec les répondants conjoints des régimes de retraite respectifs. Les normes comptables canadiennes pour le secteur public exigent que le gouvernement comptabilise une provision pour moins-value à l'égard de cet actif.

Le gouvernement n'a pas comptabilisé une provision pour moins-value à l'égard de cet actif net des régimes de retraite au 31 mars 2017. Le gouvernement a également retraité rétroactivement les chiffres comparatifs du 31 mars 2016 pour exclure la provision pour moins-value qui était auparavant incluse dans les états financiers consolidés de l'exercice précédent. Cette dérogation aux normes comptables canadiennes pour le secteur public m'a amené à exprimer une opinion avec réserve sur les états financiers consolidés pour l'exercice clos le 31 mars 2017 et les chiffres comparatifs du 31 mars 2016.

Les recommandations formulées par le Comité consultatif en matière de comptabilisation des actifs des régimes de retraite nommé par le gouvernement ne constituent pas une source faisant autorité en matière d'application des normes comptables canadiennes pour le secteur public comme le laisse entendre la note 16a afférente aux présents états financiers consolidés.

Incidence sur l'état consolidé des résultats

Si le gouvernement avait correctement comptabilisé la provision pour moins-value à l'égard de l'actif net des régimes de retraite pour le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, l'incidence sur l'état consolidé des résultats pour les exercices clos les 31 mars 2017 et 2016 aurait été comme suit :

	2017 (en millions de dollars)	2016 (en millions de dollars)
Déficit annuel tel que présenté	(991)	(3 515)
Incidence de la provision pour moins-value sur les charges suivantes :		
• Éducation	(1 364)	(1 480)
• Administration générale et autre	(80)	(351)
Déficit annuel conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public	**(2 435)**	**(5 346)**

Incidence sur l'état consolidé de la situation financière

Si le gouvernement avait correctement comptabilisé la provision pour moins-value à l'égard de l'actif net des régimes de retraite pour le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, l'incidence sur l'état consolidé de la situation financière aux 31 mars 2017 et 2016 aurait été comme suit :

	2017 (en millions de dollars)	2016 (en millions de dollars)
Actif net des régimes de retraite tel que présenté	11 033	9 312
Incidence de la provision pour moins-value	(12 429)	(10 985)
Passif net des régimes de retraite conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public	**(1 396)**	**(1 673)**

	2017 (en millions de dollars)	2016 (en millions de dollars)
Dette nette tel que présentée	(301 648)	(295 372)
Incidence de la provision pour moins-value	(12 429)	(10 985)
Dette nette conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public	**(314 077)**	**(306 357)**

	2017 (en millions de dollars)	2016 (en millions de dollars)
Déficit accumulé tel que présenté	(193 510)	(192 029)
Incidence de la provision pour moins-value	(12 429)	(10 985)
Déficit accumulé conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public	**(205 939)**	**(203 014)**

Consolidation inappropriée des comptes des marchés de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE)

Comme le décrit la note 16c afférente aux présents états financiers consolidés, la SIERE a modifié sa méthode comptable et l'a appliqué rétroactivement pour constater l'actif et le passif liés aux comptes des participants aux marchés. Les comptes en question assurent surtout le suivi des opérations d'achat et de vente entre les participants aux marchés (les producteurs d'électricité et les distributeurs d'électricité). Les comptes des marchés, tels que comptabilisés dans les états financiers consolidés de la province de l'Ontario, ne constituent pas des éléments d'actif et de passif de la province. Le gouvernement n'a aucun accès ou aucune discrétion pour utiliser l'actif lié aux comptes des marchés pour son propre bénéfice ni aucune obligation à régler le passif lié aux comptes des marchés en cas de défaut par les participants aux marchés. Par conséquent, les autres

Opinion avec réserve

À mon avis, à l'exception des incidences des questions décrites dans les paragraphes sous la rubrique « Fondement de l'opinion avec réserve », les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée de la province de l'Ontario au 31 mars 2017, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de l'évolution de sa dette nette, de l'évolution de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Autres points

Le recours au traitement comptable des activités à tarifs réglementés peut causer une anomalie significative dans les états financiers consolidés de la province de l'Ontario

J'attire l'attention sur la note 16c afférente aux présents états financiers consolidés, qui décrit l'adoption rétroactive du traitement comptable des activités à tarifs réglementés par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité au cours de l'exercice. La constatation d'éléments d'actif relatifs à des activités à tarifs réglementés dans les états financiers consolidés de la province de l'Ontario n'est pas autorisée dans l'application des normes comptables canadiennes pour le secteur public. Cette dérogation n'a pas une incidence importante sur les états financiers consolidés de la province de l'Ontario pour l'exercice clos le 31 mars 2017 et mon opinion n'est pas modifiée à l'égard de ce point. Cependant, les états financiers consolidés pourraient comporter des anomalies significatives dans les exercices futurs à la suite du traitement comptable prescrit en vertu de la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* (Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables) et ses règlements connexes, car il n'est pas conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Étude et analyse des états financiers

J'attire l'attention sur le fait que l'étude et analyse des états financiers de la province de l'Ontario aborde les résultats financiers de la province de l'Ontario sans dûment refléter la provision pour moins-value requise à l'égard de l'actif net des régimes de retraite et la constatation des comptes des marchés, comme indiqué dans les paragraphes sous la rubrique « Fondement de l'opinion avec réserve » ci-dessus.

La vérificatrice générale,

Bonnie Lysyk, MBA, CPA, CA, LPA

Toronto (Ontario)
Le 18 août 2017

droit, comme dans le cas où l'approbation des employés, d'un organisme de réglementation ou d'un tribunal est requise et que cette approbation n'a pas été obtenue.

Les normes énoncent expressément qu'un gouvernement ne peut anticiper l'obtention d'un droit exécutoire en vertu de la loi pour retirer une partie de l'excédent d'un régime auquel il n'a pas droit à ce moment particulier, que ce soit sur la base d'un précédent ou pour quelque autre raison que ce soit. Les mêmes concepts s'appliquent lorsque l'on doit déterminer la capacité du gouvernement à réduire ses cotisations futures.

Après avoir examiné les ententes régissant les régimes de retraite à corépondants en 2015-2016, nous avons, de concert avec nos experts-conseils, déterminé que le gouvernement n'avait pas le droit unilatéral de réduire ses cotisations en l'absence d'accord formel des autres corépondants des régimes. Nous avons donc conclu que le gouvernement ne détenait aucun droit exécutoire en vertu de la loi à l'égard des actifs de retraite, puisqu'il n'avait pas obtenu l'accord des autres corépondants en 2015-2016. Nous en arrivons à la même conclusion en 2016-2017.

Par souci de certitude, nous avons aussi examiné si les actifs de retraite correspondaient bien à la définition d'un actif selon le cadre conceptuel de l'information financière qui sous-tend les NCSP. Selon ce cadre, un actif est une ressource économique contrôlée par un gouvernement à la suite d'opérations ou d'événements antérieurs et dont ce gouvernement escompte tirer des avantages économiques futurs.

Les trois caractéristiques fondamentales d'un actif sont les suivantes :

- Il représente un avantage économique futur en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer à la fourniture de biens et de services, générer des entrées de trésorerie ou réduire les sorties de trésorerie.
- Le gouvernement peut contrôler cette ressource économique et se prévaloir des avantages économiques futurs connexes.
- L'opération ou le fait à l'origine du contrôle que possède le gouvernement a déjà eu lieu.

La première de ces caractéristiques pourrait être présente, car il est possible que l'actif de retraite donne lieu ultérieurement à des entrées de trésorerie sous forme de retrait autorisé de l'excédent, ou encore à une réduction des sorties de trésorerie, sous forme de réduction des cotisations futures. Ou encore, les prestations des participants pourraient être haussées; toutefois, dans ce dernier cas, ce sont les participants qui obtiendraient l'avantage, et non le gouvernement.

Par contre, la deuxième caractéristique est absente, car le gouvernement n'exerce pas un contrôle lui permettant de se prévaloir des avantages associés à l'excédent des régimes, par exemple la prise unilatérale de mesures pour modifier le montant de ses cotisations, pour suspendre ses cotisations ou pour retirer l'excédent. Aux termes des ententes régissant les deux régimes, de telles mesures doivent faire l'objet de négociations et d'une entente entre les deux corépondants. Enfin, il n'y a eu aucune opération ni aucun événement conférant au gouvernement ce droit exécutoire en vertu de la loi, de sorte qu'il n'exerce pas de contrôle et n'a pas de droit d'accès à l'égard des actifs. Bref, la condition qui constitue la troisième caractéristique n'est pas remplie.

Dès lors, nous avons conclu, de pair avec nos experts-conseils, que l'actif de retraite net constaté par la province relativement au RREO et au RRSEFPO était surévalué, à la fois au 31 mars 2017 et au 31 mars 2016. En d'autres termes, à partir du moment où le gouvernement n'a pas accès aux excédents des régimes de retraite en question (du fait qu'il n'a pas obtenu l'accord des corépondants), la constatation d'un actif de retraite net lié à ces régimes, sans provision pour moins-value, est contraire aux NCSP.

Pour respecter les NCSP, il faut apporter un rajustement afin de constater une moins-value imputable au montant total des actifs de retraite déclarés par le RREO et le RRSEFPO afin de rendre compte de l'avantage futur escompté, c'est-à-dire,

dans le cas présent, la réduction des cotisations futures au titre des coûts annuels du régime. Plus précisément, selon le paragraphe 056 du chapitre SP 3250 :

> Le gouvernement détermine l'avantage futur escompté en faisant la somme des deux montants suivants :
>
> a) La valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
>
> b) Le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables.

Cela concorde aussi avec l'application des concepts fondamentaux des NCSP en ce qui concerne la constatation des actifs en général.

Le gouvernement a mis sur pied un panel consultatif d'experts sur l'actif des régimes de retraite du gouvernement de l'Ontario, qui lui a présenté des conseils sur l'interprétation des NCSP relativement aux actifs de retraite. Nous sommes en désaccord avec la conclusion de ce panel voulant que le gouvernement puisse constater un actif de retraite lié aux deux régimes de retraite dont il est le corépondant – le RREO et le RRSEFPO – sans comptabiliser également une provision pour moins-value. Nous précisons aussi que ce panel n'est pas une source faisant autorité lorsqu'il est question de l'application des NCSP.

Pour que nous retirions notre réserve concernant l'actif net constaté dans les états financiers consolidés de la province, il faudrait qu'un accord soit négocié et signé avec les autres corépondants des régimes en question afin de démontrer que le gouvernement dispose d'un actif de retraite dont il peut tirer avantage dès maintenant. Le gouvernement n'a pas comptabilisé de provision pour moins-value comme l'exigent les NCSP afin de réduire l'actif de retraite net inscrit à son bilan consolidé.

RECOMMANDATION 1

Nous recommandons que le gouvernement comptabilise une provision pour moins-value afin de contrebalancer l'actif de retraite net lié au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario qu'il a constaté, et ce, jusqu'à ce qu'il obtienne l'accord formel écrit des corépondants établissant la possibilité de réduire les cotisations minimales ou de retirer une partie de l'excédent des régimes de retraite au cours des 12 prochains mois.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en désaccord avec cette recommandation.

3.6. 2 Consolidation inappropriée des comptes du marché de la SIERE

Nous avons nuancé par une autre réserve notre opinion relative aux états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, car la province a constaté de façon inappropriée des comptes du marché (qui ne sont ni des actifs ni des passifs de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) ou de la province) dans le cadre de la consolidation des résultats financiers de la SIERE, sans veiller au préalable à ce que ces résultats soient établis conformément aux NCSP.

Aux termes des NCSP, la SIERE est un « autre organisme public », de sorte que ses résultats financiers doivent être conformes aux NCSP avant d'être intégrés aux états financiers consolidés du gouvernement. Les comptes du marché qui sont inscrits aux états financiers de la SIERE ne

correspondent pas à la définition d'un actif ou d'un passif aux termes des NCSP dans le contexte des états financiers consolidés de la province.

La SIERE est un organisme du gouvernement provincial de l'Ontario qui a comme responsabilité de gérer le marché de l'électricité et de conclure des contrats avec des producteurs indépendants pour disposer de sources d'approvisionnement en complément de l'électricité fournie par Ontario Power Generation Inc. (OPG). Les producteurs et les importateurs acheminent leur électricité vers le réseau de production-transport d'électricité, où elle peut être mise à la disposition des consommateurs et des exportateurs, y compris les distributeurs privés et municipaux, comme Power Stream Inc. et Toronto Hydro-Electric System Ltd. Les distributeurs surveillent la consommation de leurs clients au moyen de compteurs.

En général, les producteurs ne savent pas qui consomme l'électricité qu'ils acheminent vers le réseau, et les distributeurs ne savent pas de qui ils achètent la production, étant donné qu'ils ont tout simplement accès à l'électricité disponible sur le réseau. La SIERE a comme fonction de faciliter les opérations entre les participants au marché de l'électricité, dont les producteurs et les distributeurs, plutôt que de laisser ces participants conclure directement ces opérations entre eux. Les acheteurs sont les sociétés de distribution locales, les exportateurs et les consommateurs importants qui sont directement branchés au réseau; les vendeurs sont les producteurs et les importateurs.

Les règles du marché de l'électricité de l'Ontario (les règles du marché) établissent le cadre régissant le fonctionnement du marché et la détermination des sommes à payer ou à recevoir par les participants au marché. Conformément au Règlement de l'Ontario 288-14, le rôle de la SIERE consiste à gérer les marchés qu'elle administre de manière à promouvoir les objectifs de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, et à exercer des activités se rapportant aux règlements et aux paiements effectués aux termes d'un contrat conclu en vertu de cette loi ainsi qu'aux paiements prévus par ladite loi ou par la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*.

Dans le but de faciliter le transfert d'argent des distributeurs aux producteurs, la SIERE a établi un certain nombre de « comptes du marché », qui correspondent aux montants payables par les distributeurs et aux montants à recevoir par les producteurs. Les comptes du marché qui figurent dans les états financiers de la SIERE correspondent aux soldes ponctuels (actifs et passifs) du processus de règlement entre les distributeurs et les producteurs. Ces actifs et passifs sont constitués de l'encaisse réservée aux activités du marché, d'un crédit permanent, des intérêts courus à recevoir et à payer, des dettes ou créances imputables aux comptes des participants au marché, ainsi que de la TVH à recevoir.

Conformément aux règles du marché, la SIERE n'a pas pour rôle de promouvoir les intérêts d'une partie par rapport à une autre, elle n'agit pas expressément à titre d'agent pour l'une des parties dans une perspective économique, et elle n'a pas d'intérêt économique dans l'exécution ultime d'une opération donnée. La SIERE indique dans ses communications publiques qu'elle remplit le rôle d'administrateur indépendant du marché. Ses règles du marché précisent notamment ses rapports avec les participants au marché, et elle n'est pas considérée comme une contrepartie aux opérations entre les participants au marché.

De plus, les règles du marché de la SIERE définissent ses relations avec les participants au marché et son exposition aux risques financiers relativement aux comptes du marché.

Plus précisément, il est indiqué à la disposition 6.9.2 du chapitre 9 des règles du marché que la SIERE ne doit en aucun cas être contrepartie à une opération commerciale effectuée sur des marchés en temps réel. On ne définit pas en quoi consiste une opération commerciale, mais cette expression est censée englober les opérations sur le marché en temps réel entre participants au marché qui sont facilitées par la SIERE.

La disposition 6.16.2 du chapitre 9 établit que, sous réserve de la disposition 6.14, [*traduction*] « la SIERE ne sera pas tenue de faire des paiements excédant le montant qu'elle reçoit pour des opérations sur les marchés en temps réel ».

La disposition 6.14 porte sur les recours en cas de manquement de la part d'un participant au marché. En bref, la SIERE dispose de mécanismes de recouvrement dans l'éventualité d'un défaut de paiement par un participant au marché, et, si le montant en cause ne peut être recouvré auprès du participant, la somme payable au créancier sera perçue auprès des autres participants au marché selon une approche proportionnelle.

La SIERE n'a pas à régler les passifs des comptes du marché en cas de manquement de la part des participants au marché, et elle n'est pas exposée à un risque de stock rattaché à la distribution de l'électricité aux sociétés de distribution locales ou aux consommateurs.

Le chapitre SP 3210 des NCSP énonce la définition et les caractéristiques d'un actif :

> .03 Les actifs sont les ressources économiques sur lesquelles l'entité du secteur public exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs.
>
> .04 Un actif a trois caractéristiques essentielles :
>
> a) il représente des avantages futurs en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer à la fourniture de biens ou de services, générer des rentrées de trésorerie futures ou réduire les sorties de trésorerie;
>
> b) l'entité du secteur public est en mesure de contrôler la ressource économique et l'accès aux avantages économiques futurs;
>
> c) l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a l'entité du secteur public s'est déjà produit.
>
> .05 Les ressources économiques qui ne possèdent pas les trois caractéristiques des actifs ne constituent pas des actifs.

Ainsi que cela est établi précédemment, il n'y a en l'espèce aucun avantage économique engendré pour la SIERE.

De même, le chapitre SP 3200 présente la définition et les caractéristiques d'un passif selon les NCSP :

> .05 Les passifs sont des obligations actuelles d'un gouvernement envers des tiers, qui résultent d'opérations ou d'événements passés et dont le règlement prévu donnera lieu à une sortie future de ressources représentatives d'avantages économiques. Les passifs ont trois caractéristiques essentielles :
>
> a) ils représentent un engagement ou une responsabilité envers des tiers qui ne laisse que peu ou pas de pouvoir discrétionnaire au gouvernement pour se soustraire au règlement de l'obligation;
>
> b) l'engagement ou la responsabilité envers des tiers entraîne un règlement futur, par transfert ou utilisation d'actifs, fourniture de biens ou prestation de services ou toute autre cession d'avantages économiques, à une date déterminée ou déterminable, lorsque surviendra un événement précis, ou sur demande;
>
> c) les opérations ou événements à l'origine de l'obligation du gouvernement se sont déjà produits.
>
> .06 Les obligations qui ne possèdent pas les trois caractéristiques des passifs ne constituent pas des passifs.

Ici encore, ainsi que cela a été établi précédemment, la SIERE n'est pas responsable en cas d'insuffisance des flux de trésorerie au cours de la période pertinente.

De même que la SIERE, la province n'a pas accès aux actifs des comptes du marché et n'a pas le pouvoir discrétionnaire de les utiliser à son propre avantage; elle n'est pas non plus tenue de régler les passifs des comptes du marché en cas de manquement de la part des participants au marché. Dès lors, les comptes du marché ne remplissent pas les critères permettant de les comptabiliser à titre d'actifs et de passifs dans les états financiers consolidés de la province.

RECOMMANDATION 2

Nous recommandons que le gouvernement élimine les comptes du marché de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité des états financiers consolidés de la province.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en désaccord avec cette recommandation.

3.7 Motifs du paragraphe sur d'autres points

Outre les deux réserves qui nuancent notre opinion concernant les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, nous indiquons au paragraphe intitulé « Autres points » que la province a adopté de façon inappropriée un traitement comptable réservé aux activités à tarifs réglementés, établi par le Financial Accounting Standards Board (FASB) des États-Unis aux termes de la norme Accounting Standards Codification 980, *Regulatory Operations* (ACS 980), dans le contexte des NCSP.

Nous en sommes arrivés à cette conclusion pour les raisons suivantes :

- Les NCSP n'abordent pas la question de l'application de principes comptables relatifs à des activités à tarifs réglementés dans le cas d'un « autre organisme public » ou d'un gouvernement. À l'instar de n'importe quel normalisateur du secteur public au niveau international, les NCSP doivent autoriser le recours à un traitement comptable réservé aux activités à tarifs réglementés. Or, on ne retrouve aucune autorisation de ce genre dans les NCSP.
- Tous les autres normalisateurs, y compris aux États-Unis, qui autorisent l'utilisation d'un tel traitement comptable le font expressément. Cette autorisation est habituellement assortie de restrictions, la comptabilisation des activités à tarifs réglementés se limitant à certaines catégories d'entreprises publiques, comme les entreprises de services publics d'électricité.
- Le traitement comptable réservé aux activités à tarifs réglementés ne concorde pas avec les principales sources des principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada, ni avec les concepts énoncés dans les NCSP comme l'exige le chapitre SP 1150, *Principes comptables généralement reconnus*.
- La SIERE et le gouvernement provincial ne sont pas des entreprises publiques ni des entreprises de services publics d'électricité. Or, au Canada, seules les entreprises de services publics d'électricité qui sont réputées être des entreprises publiques peuvent recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés.
- Un organisme ne peut choisir des conventions comptables particulières qui reposent sur des sources autres que les sources premières des PCGR sans tenir dûment compte du contexte général en regard duquel les normes sous-jacentes ont été élaborées.
- Les modalités des contrats conclus par la SIERE auxquels s'applique la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* n'étaient pas assujetties à une réglementation des tarifs par l'organisme provincial de réglementation, la Commission de l'énergie de l'Ontario. Le recouvrement

des coûts engagés par la SIERE au titre du fonctionnement du marché en temps réel n'est pas assimilable à une activité à tarifs réglementés; de fait, la Commission de l'énergie de l'Ontario détermine les frais à ajouter aux prix de l'électricité pour que la SIERE puisse recouvrer ses coûts administratifs.

La SIERE entre dans la catégorie des autres organismes gouvernementaux selon les NCSP, et il est précisé que les résultats financiers d'un tel organisme doivent être conformes aux NCSP avant d'être consolidés avec les états financiers du gouvernement. En consolidant des soldes relatifs à des activités à tarifs réglementés constatés dans les états financiers de la SIERE sans que ceux-ci soient conformes aux NCSP, le gouvernement postule que le traitement comptable des activités à tarifs réglementés qui est exposé à la norme ASC 980 du FASB peut s'appliquer dans le contexte des états financiers consolidés de la province.

De façon générale, les normes comptables les plus largement utilisées pour les administrations publiques ne permettent pas à un gouvernement de créer des actifs et des passifs dans leurs états financiers en appliquant un traitement comptable relatif à des activités à tarifs réglementés. L'utilisation d'un tel traitement comptable prescrit par la loi dans des états financiers préparés selon les NCSP permettrait aux gouvernements de manipuler leur résultat net afin de communiquer le résultat financier qu'ils souhaitent; les résultats financiers rendus publics par les gouvernements perdraient alors toute utilité

La SIERE a mentionné la hiérarchie des PCGR exposée au chapitre SP 1150 des NCSP relativement à l'adoption des dispositions comptables de la norme ASC 980 du FASB aux fins de ses états financiers du 31 décembre 2016. Le FASB énonce les PCGR auxquels se conforment les entités du secteur privé aux États-Unis.

Ainsi que l'a indiqué le gouvernement de l'Ontario dans une note technique datée du 17 octobre 2017 concernant l'adoption par la SIERE de la norme ASC 980 des PCGR des États-Unis, on précise ce qui suit au chapitre SP 1150 des NCSP :

> .07 Il est impossible d'énoncer une règle d'application générale qui puisse convenir dans tous les cas. Par conséquent, il peut se présenter des situations dont ne traitent pas expressément les sources premières des PCGR. Il est nécessaire de se référer à d'autres sources dans les cas où les sources premières ne traitent pas de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers d'opérations ou d'événements intervenus dans l'entité du secteur public, ou si des indications additionnelles sont nécessaires pour l'application d'une source première à des circonstances particulières.

Cependant, on indique également au chapitre SP 1150 que l'entité du secteur public doit adopter des conventions comptables et des informations qui concordent avec les sources premières des PCGR ainsi qu'avec les fondements conceptuels des NCSP. On y présente aussi le nom et la description d'autres sources des PCGR, et on y énonce le concept selon lequel l'entité du secteur public doit examiner les autres sources les plus pertinentes des PCGR aux fins de l'application de la hiérarchie de ces derniers.

3.7.1 Les NCSP n'autorisent pas la comptabilisation des activités à tarifs réglementés

Les NCSP n'indiquent pas expressément que la comptabilisation des activités à tarifs réglementés n'est pas autorisée; cela dit, les concepts qui sous-tendent la comptabilisation des activités à tarifs réglementés ne concordent pas avec d'autres sources premières des PCGR ni avec le cadre conceptuel des NCSP. Le fait qu'il ne soit pas fait mention de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés dans les NCSP signifie implicitement que ce traitement comptable n'est pas autorisé. Tous les autres normalisateurs gouvernementaux qui autorisent la comptabilisation des activités à

tarifs réglementés accordent cette autorisation de façon explicite à certaines catégories d'entités.

Cependant, les NCSP permettent aux entreprises publiques comme Ontario Power Generation (OPG) – qui ressemblent davantage à des entreprises privées en ce sens qu'elles vendent des biens et des services, et que les revenus tirés de ces ventes les rendent autosuffisantes – de recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. D'ailleurs, le CCSP établit expressément qu'OPG n'a pas à appliquer les NCSP, et qu'elle doit appliquer les Normes internationales d'information financière (IFRS). Il s'agit d'une exemption bien précise concernant l'application des NCSP.

De même, certains organismes sans but lucratif, comme les universités, les collèges et les hôpitaux, sont expressément autorisés – mais sans y être obligés – par les NCSP à appliquer d'autres normes, qui peuvent ou non concorder avec les principes comptables qui sous-tendent les NCSP. C'est là un autre exemple d'exemption énoncée expressément aux termes des NCSP. Par suite de cette exemption, on peut encore considérer que les états financiers d'un organisme sans but lucratif sont préparés conformément aux NCSP.

Il n'y a aucune autorisation ou exemption expresse aux termes de laquelle un gouvernement ou un organisme public appliquant les NCSP peut utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Le seul cas où cela est autorisé par les NCSP est lorsqu'un organisme public, par dérogation, a décidé de préparer ses états financiers selon les IFRS et que les critères permettant de recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés aux termes de ces normes sont remplis.

À notre avis, il n'est pas permis d'utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés lorsqu'un gouvernement ou un organisme contrôlé par le gouvernement présente ses états financiers conformément aux NCSP.

Cette opinion est partagée par de nombreux spécialistes de la comptabilité du secteur public au Canada, notamment des auditeurs généraux de partout au Canada, des cabinets comptables privés ainsi qu'un ancien directeur du Conseil canadien sur la comptabilité dans le secteur public, à la retraite depuis peu; tous ont une vaste expérience de l'élaboration et de l'application des NCSP.

Les normalisateurs internationaux du secteur public sont également d'avis que la capacité de percevoir des recettes à une date future, qui est inhérente aux gouvernements, ne constitue pas un actif dès aujourd'hui. Le Conseil des normes comptables internationales du secteur public indique ce qui suit au paragraphe BC5.18 de son cadre conceptuel : [*traduction*] « Le pouvoir qu'a un gouvernement de lever un impôt ou d'appliquer des frais, par exemple, est souvent l'amorce d'une séquence d'événements qui aboutissent à l'obtention d'un avantage économique pour le gouvernement. » Le Conseil conclut notamment que ce [*traduction*] « pouvoir inhérent au gouvernement n'a pas comme effet de créer un actif tant qu'il n'est pas exercé et qu'il n'existe pas un droit de recevoir éventuellement des services ou des avantages économiques ».

Dans le contexte de la comptabilité des entités du secteur public, cette opinion est même appuyée aux États-Unis, par l'administration que mentionne justement la SIERE.

Le Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB), qui établit les normes comptables de l'administration fédérale américaine, indique ce qui suit au paragraphe 34 de son Statement of Federal Financial Accounting Concepts 5 (SFFAC 5), *Elements* :

> [*Traduction*] L'intention ou la capacité du gouvernement d'acquérir une ressource à une date future ne crée pas un actif. Pour que la ressource soit considérée comme un actif, le gouvernement doit déjà l'avoir acquise ou avoir obtenu par un autre moyen l'accès aux avantages économiques ou aux services qu'elle représente, à l'exclusion d'autres entités. Par exemple, la simple existence du pouvoir qu'a le gouvernement de lever des impôts n'est pas assimilable à un actif, car,

tant que le gouvernement n'a pas exercé son pouvoir en levant un impôt et n'a pas eu accès aux avantages par suite de la survenance d'un fait imposable, il ne s'est produit aucun événement générateur de ressources et il n'en découle aucun avantage économique pouvant être contrôlé par le gouvernement et utilisé pour exécuter des programmes et fournir des services.

Le Governmental Accounting Standards Board (GASB), qui établit des normes applicables au niveau des États américains et des administrations locales, indique ce qui suit au paragraphe 11 de son Concept Statement no. 4, *Elements of Financial Statements* :

> [*Traduction*] Le pouvoir de lever des impôts est une caractéristique fondamentale des gouvernements. Étant donné que ceux-ci sont constitués en vue de fournir des services, sans tenir compte, bien souvent, de la capacité des particuliers à acquitter le coût de ces services, les gouvernements se voient fréquemment conférer le pouvoir de lever des impôts lors de leur création. Même s'il joue un rôle central à l'appui du fonctionnement de nombreux gouvernements, ce pouvoir ne constitue pas en soi un actif des gouvernements qui le possèdent. Le pouvoir de lever des impôts peut être considéré comme étant l'une des ressources les plus importantes d'un gouvernement (en ce sens qu'il s'agit d'un outil que l'on peut mettre à profit), mais il ne s'agit pas d'un actif du gouvernement, car il ne confère pas de capacité de service actuelle. Le pouvoir de lever des impôts crée un actif à des fins de comptabilité et de rapports financiers uniquement lorsqu'il est exercé et qu'un prélèvement fiscal exécutoire ou une opération imposable, selon le cas, a donné lieu à la création d'une ressource possédant une capacité de service actuelle, soit des impôts à recevoir.

En 2002, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (aujourd'hui, CPA Canada) a publié un rapport de recherche intitulé *L'information financière des entreprises à tarifs réglementés*, qui avait été commandé par le Conseil des normes comptables (CNC) et le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Le groupe d'étude ayant produit le rapport était composé de représentants des secteurs public et privé, dont le contrôleur provincial de l'Ontario en poste à l'époque et un représentant de la Commission de l'énergie de l'Ontario.

Le chapitre 8 de ce rapport, qui date de 2002, traitait spécifiquement de la question de savoir si la comptabilisation des activités à tarifs réglementés devrait s'appliquer dans le contexte du secteur public; on y mentionnait que ce type de comptabilité devrait être réservé aux entreprises publiques. Le rapport indiquait ce qui suit : [*traduction*] « Par inférence, bien que ce ne soit pas précisé dans le Manuel de comptabilité pour le secteur public, sauf dans le cas des entreprises publiques, la réglementation tarifaire ne s'applique pas au secteur public. »

Le groupe d'étude concluait que les activités du secteur public que l'on pourrait considérer être « à tarifs réglementés » aux fins de présentation de l'information financière devraient être circonscrites aux entreprises publiques qui remplissent les conditions requises pour être une entreprise à tarifs réglementés. Nous estimons que les conclusions formulées dans ce rapport demeurent valides.

On a avancé que la comptabilisation des activités à tarifs réglementés constituait une pratique généralement reconnue. De fait, elle est utilisée par un certain nombre d'entreprises de services publics, qui appartiennent aussi bien au secteur public qu'au secteur privé. Cependant, dans l'optique du secteur public canadien, la comptabilisation des activités à tarifs réglementés ne peut s'appliquer que si l'organisme est une entreprise publique, comme Ontario Power Generation, ou s'il choisit de préparer ses états financiers conformément aux IFRS. La comptabilisation des activités à tarifs

réglementés aux termes des NCSP n'est autorisée que s'il est indiqué à l'organisme d'appliquer les IFRS ou si l'organisme a choisi de les appliquer (lorsque cela est autorisé) pour la préparation de ses propres états financiers. Le gouvernement provincial n'applique pas les IFRS, et dans le cas des entreprises non gouvernementales qui le font, toute différence entre les IFRS et les NCSP doit faire l'objet d'un ajustement lors de la consolidation de ces entités par la province.

3.7.2 Les normes comptables généralement reconnues de l'administration fédérale américaine autorisent la comptabilisation des activités à tarifs réglementés uniquement dans le cas des entreprises publiques

Le gouvernement de l'Ontario indiquait dans sa note technique du 17 octobre 2017 à l'intention des médias que les PCGR des États-Unis reposent sur des règles, tandis que les normes comptables canadiennes sont fondées sur des principes. Les dispositions que comportent les PCGR des États-Unis sont de nature prescriptive. Lorsqu'elle se reporte aux PCGR des États-Unis pour avoir une orientation en vue d'élaborer des conventions comptables selon la hiérarchie énoncée au chapitre SP 1150 des NCSP, la province ne peut pas choisir à quelles règles de ces PCGR elle souhaite se conformer sans tenir compte également des autres règles pertinentes.

Ainsi que cela a été mentionné précédemment, le Financial Accounting Standards Board (FASB) établit les normes comptables applicables au secteur privé américain. Aux fins de déterminer si un gouvernement ou une entité gouvernementale peut adopter les dispositions des PCGR des États-Unis ayant trait à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés (norme ASC 980 du FASB), les sources les plus pertinentes des PCGR sont les conseils sur la comptabilité dans le secteur public des États-Unis, dont le Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB) et le Governmental Accounting Standards Board (GASB). Les normes comptables du FASB ne peuvent être lues sans tenir également compte de l'application des normes comptables énoncées par le FASAB ou le GASB.

Tant le FASAB que le GASB limitent la comptabilisation des activités à tarifs réglementés aux entreprises publiques. Ni l'un ni l'autre n'autorisent l'adoption de cette comptabilité par l'administration fédérale, les États ou les administrations locales des États-Unis, ou par d'autres organismes gouvernementaux (exception faite des entreprises publiques).

En ce qui touche les autres normalisateurs de la comptabilité des administrations publiques au niveau international, ce sont les dispositions comptables établies par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public qui sont les plus pertinentes. Bien que ce dernier permette à certains organismes d'adopter les IFRS, qui contiennent des dispositions relatives à l'application de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés, cela ne s'étend pas à la préparation par un gouvernement de ses propres états financiers.

3.7.3 Les dispositions relatives à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés requièrent dans la plupart des cas la présence d'un organisme de réglementation indépendant, y compris aux termes du cadre de réglementation de l'Ontario

Le normalisateur qui établit une nouvelle norme comptable publie souvent un document d'accompagnement, soit les « bases des conclusions ». Ce document fournit des commentaires plus détaillés sur les discussions ayant mené à l'établissement de la nouvelle norme, et il présente parfois aussi une interprétation plus approfondie des dispositions comptables que comporte la norme.

Dans les bases des conclusions concernant la norme ASC 980 (paragraphe 64), le FASB note qu'il n'est pas interdit à une entreprise publique qui est une entreprise de services publics d'adopter les dispositions de ladite norme. Toutefois, la province de l'Ontario n'est pas une entreprise de services publics, pas plus que la SIERE. Bien que la norme ASC 980 n'interdise pas à une entreprise de services publics américaine d'adopter la comptabilisation des activités à tarifs réglementés, l'entreprise doit néanmoins être autorisée à le faire selon les règles du FASAB ou du GASB (autrement dit, il doit s'agir d'une entreprise publique).

De plus, même si elle est autorisée à adopter les dispositions de la norme ASC 980, l'entreprise publique qui est une entreprise de services publics doit remplir les critères dont cette norme est assortie. Notamment, ses activités réglementées doivent être approuvées par un organisme de réglementation tiers indépendant, sauf lorsque l'entité est autorisée par la loi ou par contrat à fixer des tarifs auxquels les consommateurs sont assujettis. Or, il n'y a aucune entreprise de services publics en Ontario qui dispose d'une telle autorisation. La Commission de l'énergie de l'Ontario réglemente la plus grande partie des activités de production d'électricité d'OPG ainsi que l'ensemble des opérations de transport et de distribution d'Hydro One.

Aux termes de la norme ASC 980, dans le cas d'un modèle d'établissement de tarifs où un organisme de réglementation établit les tarifs d'électricité (comme la CEO en Ontario), cet organisme doit être indépendant de l'entité réglementée pour pouvoir recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Ainsi que cela est précisé au paragraphe 62 des bases des conclusions relatives à cette norme, le premier critère applicable est l'existence d'une réglementation exercée par une tierce partie.

En Ontario, au niveau provincial consolidé, la SIERE et la CEO sont des parties liées, puisqu'elles sont toutes deux contrôlées par la province. De ce fait, la condition relative à l'existence d'une relation sans lien de dépendance pour l'adoption des dispositions de la norme ASC 980 n'est pas remplie. Par conséquent, nonobstant le fait que, à notre avis, la SIERE ne devrait pas constater de soldes relatifs à des activités à tarifs réglementés, tout solde de cet ordre qui figure dans les résultats financiers de la SIERE devrait être éliminé avant la consolidation de ces résultats avec les états financiers de la province.

3.7.4 Les contrats devant faire l'objet d'un lissage dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables sont expressément exclus de l'application des dispositions de comptabilisation des activités à tarifs réglementés

Il était indiqué au paragraphe « Autres points » de notre rapport de l'auditeur indépendant que, même si l'adoption de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés n'a pas donné lieu à une anomalie significative dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, des anomalies significatives pourraient survenir dans les exercices futurs par suite de l'application de la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* (la Loi). Cette déclaration reposait sur les estimations des emprunts annuels nécessaires pour combler l'insuffisance de fonds qui découlera de la réduction tarifaire prévue dans le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, et également sur le fait que les dispositions de la norme ASC 980 des PCGR des États-Unis ne s'appliquent pas aux contrats visés par le plan de lissage du compte de rajustement global, et ce, au niveau à la fois des états financiers provinciaux consolidés et des états financiers de la SIERE.

Dans la Loi, les coûts de rajustement global qui font l'objet d'un lissage aux termes du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables sont qualifiés d'« avantages de l'énergie propre ». Cette désignation des coûts à lisser ne modifie en rien la nature de ces derniers. Les coûts en question ont trait à l'électricité devant être achetée aux termes de contrats avec des producteurs tiers. Les

modalités de ces contrats ne sont pas assujetties à une réglementation tarifaire de la part de la CEO; elles ont plutôt été négociées et convenues par les producteurs tiers et la SIERE (ou l'ancien Office de l'électricité de l'Ontario). La norme ASC 980 des PCGR des États-Unis établit expressément que ses dispositions ne s'appliquent pas aux contrats dont les modalités ne sont pas assujetties à une réglementation tarifaire.

3.7.5 La comptabilisation des activités à tarifs réglementés ne peut s'appliquer qu'aux activités d'une entité qui sont à tarifs réglementés

Outre les autres arguments convaincants qui amènent à conclure que la comptabilisation des activités à tarifs réglementés ne doit pas avoir d'incidence sur les états financiers consolidés de la province, il est à noter que la norme ASC 980 s'applique aux propres activités à tarifs réglementés de l'entité qui s'y conforme. L'actif qui découle de la Loi – c'est-à-dire le droit de percevoir des montants auprès des futurs consommateurs – n'est pas rattaché aux propres activités de la SIERE. Ainsi que cela est mentionné à la **section 3.6.2**, les règles du marché précisent que la SIERE n'est pas partie aux opérations effectuées sur le marché.

3.7.6 Si l'on n'appliquait pas la comptabilisation des activités à tarifs réglementés, l'actif créé dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables serait catégorisé à titre d'immobilisation incorporelle et ne serait pas comptabilisé aux termes des NCSP

Dans son analyse concernant l'actif (c'est-à-dire l'insuffisance de fonds résultant du fait de verser aux producteurs une somme supérieure à celle perçue auprès des distributeurs) qu'OPG Trust va acquérir de la SIERE, OPG souligne avec raison qu'OPG Trust ne peut classer cet actif dans la catégorie des actifs relatifs à des activités à tarifs réglementés, puisqu'il n'est pas relié aux activités de cette dernière. OPG ajoute que l'actif sera classé à titre d'immobilisation incorporelle.

Dans l'optique de la SIERE, ce droit de percevoir des revenus futurs ne correspond pas à la définition d'une créance, parce que les contribuables qui devront verser les montants ultérieurement ne peuvent être connus tant qu'ils n'auront pas consommé d'électricité lors d'années futures selon les tarifs supérieurs qui serviront à effectuer le recouvrement de l'ajustement en vertu du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

Pour les nombreuses raisons exposées précédemment, la SIERE ne peut constater l'actif sous forme de solde relatif à des activités à tarifs réglementés; elle ne peut non plus le constater à titre de créance. Dès lors, le droit de recouvrer ultérieurement l'insuffisance des fonds perçus des contribuables par rapport au montant payable aux producteurs constituerait une immobilisation incorporelle selon les NCSP, ce qui est similaire à la classification de l'actif par OPG Trust selon les IFRS.

Toutefois, si OPG Trust peut être en mesure de constater une immobilisation incorporelle selon les IFRS, la province ne peut faire de même selon le paragraphe 58 du chapitre SP 1000 des NCSP, qui indique ce qui suit : « Compte tenu de l'absence de critères propres au secteur public concernant la constatation et la mesure des éléments incorporels, tous les éléments incorporels, y compris les éléments qui ont été achetés, construits, développés ou mis en valeur, ou dévolus à l'État, ne sont pas constatés comme des actifs dans les états financiers des gouvernements. »

3.7.7 Précédent – Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité

Il existe un précédent : il s'agit du traitement comptable employé par le gouvernement à l'égard des gels des tarifs d'électricité en vigueur de mai 2002 à mars 2004, qui est similaire au traitement comptable que nous recommandons à

l'égard des opérations proposées dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

En mai 2002, les consommateurs ont eu un premier aperçu des prix fondés sur les conditions du marché. Au cours de l'été de 2002, le prix du marché de l'électricité en Ontario a atteint des niveaux que l'on n'avait pas anticipés, en raison de circonstances imprévues, entre autres des températures plus chaudes que la normale saisonnière. Cette situation a fait en sorte que les factures d'électricité ont été nettement plus élevées qu'en 2001. Cela a amené le gouvernement à promulguer la *Loi de 2002 sur l'établissement du prix de l'électricité, la conservation de l'électricité et l'approvisionnement en électricité* (la Loi) qui imposait un prix unique et fixe pour l'électricité

Cette loi, qui a reçu la sanction royale le 9 décembre 2002, visait à protéger les consommateurs en ramenant le prix de l'électricité à 4,3 cents le kilowatt-heure (kWh) et en le maintenant à ce niveau pour les familles, les petites entreprises et les agriculteurs. Par suite de l'adoption de la Loi, le gouvernement fixait donc le prix de l'électricité à 4,3 cents le kWh, ce prix s'appliquant rétroactivement à compter du 1er mai 2002 jusqu'en 2006.

Conformément au programme ainsi établi, les producteurs d'électricité avaient droit au prix établi sur le marché de l'électricité, qui était géré par la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité (maintenant, la SIERE). Le programme devait être exécuté par l'entremise du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité, géré par la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO).

À titre de gestionnaire, la SFIEO devait verser à la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité, ou recevoir de cette dernière, un montant correspondant à tout écart entre le prix courant sur le marché (prix au comptant) et le tarif de 4,3 cents le kWh applicable aux consommateurs aux termes de la Loi.

Lorsque le prix au comptant était supérieur à 4,3 cents le kWh, la SFIEO versait à la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité un montant équivalant à l'écart entre les deux prix, selon la quantité d'électricité consommée. Dans le cas contraire, la SFIEO recevait un paiement de la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité, calculé selon les mêmes paramètres (écart entre le prix au comptant et 4,3 cents le kWh, et quantité consommée). Une part importante du financement du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité devait provenir d'une fraction du remboursement effectué par Ontario Power Generation (OPG) aux termes de l'Entente sur l'atténuation de l'emprise sur le marché relativement aux petits consommateurs et aux consommateurs désignés.

Lors de l'exercice 2002-2003, le programme a donné lieu à un coût additionnel de 665 millions de dollars constaté à titre de charge par la SFIEO, ce qui reflétait le fait que le prix moyen de l'électricité était supérieur au tarif fixe de 4.3 cents le kWh. Plus précisément, les dépenses du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité, qui se sont chiffrées à 1,461 milliard de dollars en 2002-2003, ont fait l'objet d'une réduction correspondant à une fraction du remboursement de 796 millions versé par OPG en application de l'Entente sur l'atténuation de l'emprise sur le marché, de sorte que le coût net pour la SFIEO a été de 665 millions. En 2003-2004, les dépenses du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité ont été de 643 millions de dollars, ce montant étant réduit au moyen d'une partie du remboursement versé par OPG selon l'Entente sur l'atténuation de l'emprise sur le marché, d'un montant de 390 millions, ce qui donne un coût net de 253 millions pour la SFIEO.

Le 18 décembre 2003, l'adoption de la *Loi de 2003 modifiant la Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* a eu comme effet d'éliminer le gel du prix à 4,3 cents le kWh à compter du

1er avril 2004, et de mettre de l'avant une nouvelle structure d'établissement des prix. La structure provisoire mise en application à cette date avait comme objectif l'élimination du coût net assumé par le Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité en 2004-2005. Par suite de l'adoption de cette loi et de la réglementation connexe, la responsabilité entourant la gestion du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité – qui avait déclaré un excédent de 704 millions de dollars pour l'exercice allant du 1er avril 2004 au 31 mars 2005 – a été transférée à l'Office de l'électricité de l'Ontario le 1er janvier 2005. Une somme de 176 millions de dollars à même l'excédent de cet exercice a donc été transférée à l'Office de l'électricité de l'Ontario, ce qui représentait le paiement devant être effectué pour le premier trimestre de 2005. Le solde de l'excédent, soit 528 millions de dollars, a été inscrit au bilan à titre de passif et a été retransféré aux consommateurs d'électricité lors d'une période subséquente.

Durant la période où le Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité a mené ses activités, l'insuffisance de ressources du programme de financement en 2002-2003 et 2003-2004 que l'on avait recouvré auprès des consommateurs d'électricité a été constatée à titre de charge dans les états financiers de la SFIEO et dans les états financiers consolidés de la province, préparés dans les deux cas selon les NCSP. Les excédents du programme de financement en 2004-2005 qui devaient être reversés aux consommateurs d'électricité ont été constatés sous forme de passif. Les conventions comptables utilisées à l'égard du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité dans les états financiers de la SFIEO et dans les états financiers consolidés de la province lors des exercices antérieurs sont conformes aux recommandations comptables formulées par notre Bureau concernant la constatation de la réduction des tarifs dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

RECOMMANDATION 3

Le gouvernement doit se conformer aux normes comptables établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public ainsi qu'au traitement comptable utilisé antérieurement par la province et qui constitue en l'espèce un précédent, et il doit mettre en oeuvre les recommandations formulées dans le rapport spécial déposé par notre Bureau à l'Assemblée législative et intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, c'est-à-dire :

- comptabiliser les répercussions financières réelles de la réduction des tarifs d'électricité prévue par le Plan pour des frais d'électricité équitables sur les budgets et les états financiers consolidés de la province;
- utiliser, pour financer la réduction des tarifs, une structure de financement moins onéreuse pour les Ontariens.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en désaccord avec cette recommandation.

4.0 Recours à des experts-conseils externes par le gouvernement

Dans notre *Rapport annuel 2016*, nous faisions état du recours à des experts-conseils externes par le gouvernement. En effet, le gouvernement fait appel aux services d'experts-conseils externes pour l'exécution de différentes tâches, par exemple la prestation de services d'analyse, de conseil et

d'interprétation dans le domaine de la comptabilité. Nous mentionnions que, dans l'intérêt à la fois du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère des Finances et du Bureau de la vérificatrice générale, il fallait communiquer des renseignements complets sur le recours à des experts-conseils externes. C'est pourquoi, dans le cadre de l'audit des états financiers consolidés de la province, tout travail exécuté par des experts-conseils externes en vue de définir une position à des fins comptables devrait être porté à la connaissance du Bureau de la vérificatrice générale dès que possible. Nous recommandions que le gouvernement fournisse à notre Bureau des copies de tous les contrats conclus avec des experts-conseils externes, afin que nous puissions savoir quelle est la portée de leurs travaux et que nous puissions en évaluer l'incidence sur l'audit annuel. Nous recommandions également que le Secrétariat du Conseil du Trésor incorpore aux contrats qu'il conclut avec des experts-conseils externes une disposition en vue d'aviser notre Bureau de la mission de ces derniers auprès de la province.

Nous avons observé que, au cours de l'exercice 2016-2017, dans le contexte de l'élaboration de la structure de comptabilité et de financement sous-jacente à la réduction tarifaire dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, le gouvernement a eu recours à des experts-conseils externes pour déterminer le traitement comptable souhaité, et qu'il a demandé conseil à des cabinets comptables privés au sujet de différents éléments de l'opération au niveau des entités. Mais, malgré la recommandation contenue dans notre *Rapport annuel 2016*, le gouvernement n'a pas informé notre Bureau des missions confiées à des experts-conseils externes tant que nous n'avons pas appris que des discussions importantes avaient lieu à propos de questions touchant le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables et qui auraient une incidence sur notre audit. Nous avons demandé à être informés officiellement vers le début du mois de mars 2017, mais ce n'est qu'en avril dernier que nous avons reçu des renseignements de nature générale à propos du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables. On n'y présentait pas la structure de comptabilité et de financement. En outre, les contrats conclus par le gouvernement avec des experts-conseils en regard des opérations de comptabilité et de financement du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables ne nous ont pas été fournis tant que nous n'avons pas présenté une demande officielle expresse pour les obtenir.

La loi confère au Bureau de la vérificatrice générale le mandat d'être l'auditeur des états financiers consolidés de l'Ontario. Cependant, on ne nous a pas demandé quelle était notre position concernant le traitement comptable approprié de la réduction tarifaire aux termes du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, malgré le fait que le personnel ministériel a fait savoir à maintes reprises au gouvernement que nous risquions de ne pas être d'accord avec le traitement comptable qu'il avait déterminé, ce qui signifie que le gouvernement était bien conscient que nous étions susceptibles d'être en désaccord avec la structure de comptabilité et de financement qu'il avait élaborée afin d'éviter de comptabiliser l'incidence de la réduction tarifaire sur les déficits annuels et la dette nette dans les états financiers consolidés de la province.

Il est important que des renseignements actuels soient communiqués à notre Bureau et que le traitement comptable d'opérations importantes proposées fasse l'objet de discussions transparentes avec notre Bureau à l'étape de la planification. Le gouvernement n'a pas mis en oeuvre les mesures que nous avons recommandées dans notre rapport annuel de l'an dernier à propos du recours à des conseillers externes, aussi les formulons-nous de nouveau cette année.

RECOMMANDATION 4

Puisque le Bureau de la vérificatrice générale est l'auditeur désigné des états financiers consolidés de la province de l'Ontario en application de la

Loi sur le vérificateur général, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- fournir à la vérificatrice générale, conformément à une démarche proactive, des copies de tous les contrats conclus dans le but d'obtenir des conseils et des opinions en matière de comptabilité, afin que notre Bureau puisse savoir en quoi consistent les travaux exécutés par les experts-conseils et quelle en est l'incidence sur les états financiers consolidés de la province et sur notre audit annuel;
- incorporer aux contrats conclus avec les experts-conseils une disposition stipulant que les experts-conseils externes auxquels on a recours pour fournir des conseils et des opinions comptables ayant une incidence sur les états financiers consolidés informent notre Bureau de leur mission, ainsi que l'exige le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le recours, par le Secrétariat du Conseil du Trésor, à des experts-conseils externes concernant des questions de comptabilité et d'information financière est un moyen utilisé en complément de ses propres ressources lorsqu'il lui faut se pencher sur des questions comptables et redditionnelles complexes ou émergentes. Les services des experts-conseils servent généralement à obtenir des conseils et une orientation en complément des analyses internes.

Le Conseil du Trésor entend collaborer avec le Bureau de la vérificatrice générale afin de discuter des questions pouvant se poser, une fois que l'analyse de ces questions par l'effectif professionnel sera terminée.

5.0 Rôles de l'auditeur de groupe et de l'auditeur de composante

5.1 Introduction

Conformément à l'alinéa 12(2)f) de la *Loi sur le vérificateur général*, notre Bureau porte à l'attention de l'Assemblée législative toute question importante ayant trait à l'audit de sociétés de la Couronne.

5.1.1 Responsabilités

Ainsi que cela a été mentionné précédemment, il incombe à la vérificatrice générale, conformément à la loi, de formuler une opinion à la suite de l'audit des états financiers consolidés de la province. Ces derniers englobent les ministères et les organismes provinciaux contrôlés par le gouvernement, ce qui comprend :

- 4 entreprises publiques : Hydro One, la Régie des alcools de l'Ontario, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario, et Ontario Power Generation;
- plus de 40 autres organismes publics, dont la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, Aide juridique Ontario, Metrolinx et la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario;
- 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS);
- plus de 250 organismes du secteur parapublic, par exemple des hôpitaux, des collèges et des conseils scolaires.

Selon les Normes canadiennes d'audit (NCA), l'audit des états financiers consolidés de la province de l'Ontario constitue un « audit de groupe ». La NCA 600, *Considérations particulières – Audits d'états financiers de groupe*, énonce les exigences applicables aux audits entrant dans cette catégorie.

On entend par audit de groupe l'audit d'états financiers qui comportent des renseignements relatifs à plus d'une composante, c'est-à-dire

une entité ou activité commerciale relativement à laquelle des renseignements financiers sont préparés et doivent être incorporés aux états financiers consolidés.

En Ontario, chacune des entités regroupées qui sont mentionnées précédemment – plus de 300 en tout – est une composante. Pour satisfaire aux exigences de la NCA 600, il faut qu'une information transparente et actuelle soit fournie à notre Bureau par les auditeurs du secteur privé qui font l'audit des composantes. En notre qualité d'auditeur des états financiers de groupe, c'est à nous qu'il incombe ultimement de veiller à ce que des éléments probants suffisants et appropriés soient réunis pour étayer convenablement l'opinion exprimée à propos des états financiers consolidés de la province.

5.1.2 Chronologie

Chaque année, nous transmettons des instructions aux auditeurs de certaines composantes, notamment au sujet des travaux à mener au niveau de la composante, de l'utilisation prévue de ces travaux et de la communication d'information, comme le veulent les règles professionnelles en vigueur, sur toute question qui présente de l'importance dans la perspective de nos conclusions au terme de l'audit des états financiers consolidés. Pour que les réponses soient obtenues promptement, nous fixons des échéanciers, et nous demandons instamment que tout événement important ou inhabituel nous soit signalé le plus rapidement possible.

Conformément à nos instructions, l'auditeur d'une composante doit nous transmettre une réponse lorsqu'il termine les étapes clés du processus d'audit telles que mentionnées dans notre lettre, plus précisément les travaux préparatoires, la planification et le suivi postérieur à la mission.

Dans le cas de l'audit de la SIERE, notre lettre à l'auditeur de composante cette année était datée du 11 janvier 2017; nous demandions une réponse d'ici le 17 février 2017 au sujet des deux premières étapes, et d'ici le 16 juin 2017 pour la troisième.

Nous avons fait un appel téléphonique de suivi à l'auditeur de composante à la mi-février afin d'obtenir une réponse, mais sans résultat. Nous avons été informés plus tard de la tenue d'une réunion du Comité de vérification le 28 février 2017 dans le but d'examiner une version provisoire des états financiers au 31 décembre 2016. Lors de cette réunion, la direction, l'auditeur de composante responsable de l'audit de la SIERE et un conseiller appartenant au même cabinet ont discuté avec le Comité de vérification à propos des nouvelles conventions comptables devant servir à la constatation des actifs et passifs relatifs aux comptes du marché dans les états financiers de la SIERE ainsi que sur le recours à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés aux fins de la préparation de ces états financiers.

À la suite des travaux menés par notre Bureau aux fins de préparer le rapport spécial intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, nous savons maintenant que la direction et l'auditeur de la SIERE étaient conscients du risque que notre Bureau n'accepte pas la modification proposée concernant la convention comptable relative aux activités à tarifs réglementés dans les états financiers consolidés de la province. Le Comité de vérification avait au départ demandé à la direction de discuter avec la vérificatrice générale à propos de ces conventions comptables, mais nous n'avons jamais été contactés à ce sujet.

Même si la NCA 600 n'exige pas expressément que les auditeurs de composantes se conforment à notre lettre d'instructions, l'auditeur de la SIERE devrait, conformément à ses responsabilités professionnelles, communiquer immédiatement avec nous pour nous informer de toute question importante ou inhabituelle. De plus, le paragraphe 9(3) de la *Loi sur le vérificateur général* précise que la ou les personnes qui procèdent à

l'audit d'une société de la Couronne sont tenues de se conformer à nos lettres d'instructions.

Le 14 mars 2017, nous avons envoyé un courriel de suivi à l'auditeur de la SIERE, car sa réponse n'avait pas été reçue dans les délais; ce courriel est resté sans réponse. Nous avons appris subséquemment que, le 15 mars 2017, il y avait eu une réunion extraordinaire du Comité de vérification de la SIERE en vue de discuter des modifications apportées aux conventions comptables. À la suite de ces discussions, le Comité de vérification de la SIERE a décidé que les conventions comptables de la SIERE seraient modifiées afin de constater les actifs et passifs des comptes du marché dans le bilan de la SIERE et de recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Il s'agissait de modifications importantes des conventions comptables.

Nous avons reçu une réponse de l'auditeur de la SIERE le 21 mars 2017 à propos des deux premières étapes mentionnées dans notre lettre d'instructions, mais il n'était fait mention d'aucune modification des conventions comptables. En raison du moment où cette réponse a été reçue, nous n'avons pas pu tenir des discussions appropriées au niveau de la composante, étant donné que les états financiers révisés et finals de la SIERE (y compris les chiffres correspondants ajustés) au 31 décembre 2016 avaient déjà été approuvés par le Comité de vérification et que l'auditeur de la composante avait fourni son opinion le 22 mars 2017.

Nous nous sommes procuré une copie des états financiers de la SIERE peu après à partir du site Web de cette dernière. Nous avons fait savoir à la haute direction et aux membres du conseil de la SIERE que nous étions en désaccord concernant ces modifications. Nous leur avons recommandé formellement de corriger leurs états financiers relativement aux modifications qu'ils avaient apportées aux conventions, d'éliminer les comptes du marché de leurs états financiers et de ne pas utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. En tant qu'« autre organisme public », la SIERE prépare ses états financiers conformément aux NCSP et n'est pas autorisée à utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Nous avons fait part de ces préoccupations à l'auditeur de la composante et au conseiller du même cabinet ayant contribué de façon importante à l'élaboration de la structure de comptabilité et de financement complexe devant sous-tendre la réduction tarifaire dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

Somme toute, la décision du gouvernement de se fonder sur les modifications apportées aux conventions comptables de la SIERE aux fins de la préparation des états financiers consolidés de la province au 31 mars 2017 a entraîné l'ajout de deux paragraphes – « Fondement de l'opinion avec réserve » et « Autres points » – au rapport de la vérificatrice générale exposant son opinion à la suite de l'audit des états financiers consolidés de la province pour 2016-2017.

5.1.3 Points que nous jugeons préoccupants

Le temps qu'il a fallu pour recevoir des renseignements à jour soulève des préoccupations. Les changements apportés par la SIERE à ses conventions comptables ont entraîné une modification importante des états financiers de cette dernière au 31 décembre 2016, donnant lieu à un ajustement de ses résultats financiers lors des cinq années précédentes. Pourtant, nous n'avons jamais reçu d'information de l'auditeur de la SIERE, malgré les demandes qui lui avaient été transmises afin qu'il nous informe dès que possible de tout élément de cette nature.

Nous avons exprimé notre désaccord avec les changements apportés aux états financiers consolidés de la province pour 2016-2017 à la suite des modifications par la SIERE de ses conventions comptables. Lors de la consolidation, les conventions comptables des autres organismes publics doivent être conformes à un référentiel comptable normalisé qui s'applique à l'ensemble des états financiers consolidés de la province. Au

niveau consolidé, il n'est pas approprié de constater les actifs et passifs des comptes du marché ni d'utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés dans le secteur public (exception faite des entreprises publiques); néanmoins, le gouvernement a choisi de ne pas effectuer ces ajustements.

Les modifications apportées aux conventions comptables de la SIERE sont importantes, et cela vaut non seulement pour les états financiers consolidés de 2016-2017 de la province, mais aussi pour les rapports qui seront présentés ultérieurement. Ainsi que cela est décrit dans notre rapport spécial du 17 octobre 2017 intitulé Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources, ces modifications constituaient un élément fondamental à l'appui de la structure de comptabilité et de financement conçue dans le contexte du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables afin que les états financiers consolidés de la province ne reflètent pas les répercussions financières de la réduction tarifaire sur les résultats annuels et la dette nette de la province

5.1.4 Prochaines étapes

Après avoir procédé à l'audit des états financiers consolidés de la province pour l'exercice 2016-2017, j'ai tenu, en compagnie de cadres supérieurs de mon Bureau, une séance d'information à l'intention d'associés d'audit principaux des grands cabinets comptables. Le but de cette séance était de faire une présentation portant sur notre Bureau et d'expliquer notre rôle aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*.

J'ai aussi profité de l'occasion pour bien souligner que, à titre d'auditeur des états financiers consolidés de la province, qui comprennent les résultats de centaines d'entités, j'accorde de l'importance aux travaux menés par les auditeurs de composantes. La transparence et la célérité des communications entre mon Bureau et les auditeurs de composantes doivent être préservées, car il en va de l'intérêt de toutes les parties d'assurer une divulgation complète et un dialogue ouvert concernant toute question importante qui a une incidence sur les états financiers des organismes publics et des sociétés de la Couronne, et, ultimement, sur les états financiers consolidés de la province de l'Ontario.

RECOMMANDATION 5

La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), qui est un « autre organisme public », doit utiliser les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCSP) aux fins de la préparation de ses états financiers. Plus précisément, elle doit :

- éliminer de ses états financiers les comptes du marché qui y sont constatés;
- mettre fin à l'utilisation inappropriée de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés dans le cadre de la préparation de ses états financiers.

Pour que les députés à l'Assemblée législative disposent de renseignements financiers sur les activités de la SIERE qui sont préparés conformément aux NCSP, le Bureau de la vérificatrice générale va mener un audit d'attestation des états financiers de la SIERE au 31 décembre 2017, ainsi que cela est autorisé au paragraphe 25.2(2) de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, comme suit : « Le vérificateur général peut vérifier les comptes et les opérations de la SIERE. 2014, chap. 7, annexe 7, par. 3 (1). »

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en désaccord avec cette recommandation.

6.0 Normes comptables prescrites par voie législative

Les NCSP sont largement adoptées par les administrations publiques canadiennes au niveau fédéral, provincial, territorial et local à titre d'assise pour la préparation de leurs états financiers.

Au fil du temps, les normes évoluent pour tenir compte d'opérations de plus en plus complexes ainsi que d'enjeux financiers émergents. Lorsque les changements apportés à ces normes ont une incidence importante sur la comptabilisation et l'évaluation d'opérations ayant des effets sur le déficit ou l'excédent annuel d'un gouvernement, ou encore sur sa dette nette, ce gouvernement pourrait être réticent à les adopter, en raison de la volatilité que cela risque d'engendrer dans les résultats annuels qu'il présente.

Ainsi que nous le mentionnions dans notre *Rapport annuel 2016*, le gouvernement a adopté des dispositions législatives en 2008, 2009, 2011 et 2012 qui lui donnent la possibilité de prescrire par règlement des traitements comptables particuliers au lieu d'appliquer de façon globale des normes comptables établies de façon indépendante. Ainsi, au cours des dernières années, le gouvernement de l'Ontario a adopté des lois ou modifié des règlements afin de prescrire des conventions comptables applicables à des entités du secteur public. Plus précisément :

- En vertu de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi) et de son règlement d'application, le gouvernement peut fournir des transferts supplémentaires aux bénéficiaires admissibles à partir des excédents imprévus déclarés dans ses états financiers consolidés. Tous les transferts effectués en vertu de la Loi sont comptabilisés dans les charges du gouvernement pour l'exercice en question, sans égard au traitement comptable prévu aux termes des NCSP. Il n'est arrivé qu'une fois, en 2007-2008, que des transferts ont été effectués en application de cette loi. Nous avons conclu que la constatation de ces transferts à titre de charges était appropriée selon les NCSP.
- Des modifications ont été apportées à la *Loi sur l'éducation* et à la *Loi sur l'administration financière* en 2009. Les modifications apportées à la *Loi sur l'éducation* précisaient que le gouvernement pourrait prescrire des normes comptables que les conseils scolaires de l'Ontario devraient appliquer pour préparer leurs états financiers. Pour leur part, les modifications de la *Loi sur l'administration financière* permettent au gouvernement de prescrire les normes comptables pour toutes les entités – publiques ou non – dont les états financiers sont inclus dans les états financiers consolidés de la province. À titre d'exemple, par suite de l'adoption de la nouvelle norme SP 3410, *Paiements de transfert*, le ministère de l'Éducation a prescrit à l'intention des conseils scolaires un traitement comptable qui ne concordait pas avec les NCSP. Nous avons veillé à ce que ce traitement comptable prescrit soit rectifié lors de la consolidation des états financiers des conseils scolaires avec ceux de la province.
- En 2011, un règlement a été pris en application de la *Loi sur l'administration financière* afin qu'Hydro One, qui appartenait alors en propriété exclusive à l'Ontario, prépare ses états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) des États-Unis à compter du 1er janvier 2012. Des modifications ont été apportées ultérieurement à la *Loi sur l'administration financière*, de sorte que ce règlement ne s'applique plus à Hydro One à la suite de son premier appel public à l'épargne à la Bourse de Toronto en 2015. Le gouvernement a également donné comme instruction à une autre entreprise publique en propriété exclusive, de préparer ses états financiers selon les PCGR des États-Unis.

Lorsque le gouvernement a fait ce choix d'utiliser les PCGR des États-Unis plutôt que les Normes internationales d'information financière (IFRS) pour comptabiliser les résultats d'Hydro One et d'OPG dans les états financiers consolidés de la province, nous nous sommes penchés sur les différences entre les IFRS et les PCGR des États-Unis, et nous avons conclu que ces différences n'avaient pas d'effet significatif sur le déficit annuel de la province. Le gouvernement a adopté les IFRS pour la constatation des résultats d'OPG et d'Hydro One dans les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2017, comme le prévoient les NCSP.

- En vertu de la réglementation ontarienne en vigueur, les bénéficiaires de transferts en capital et de transferts d'immobilisations corporelles doivent comptabiliser ces transferts à titre d'apports reportés. Les bénéficiaires doivent comptabiliser les montants transférés dans leurs revenus au même taux que les charges d'amortissement constatées pour les actifs associés. Ce traitement comptable prescrit est conforme aux NCSP.
- Le budget de 2012 prévoyait l'apport d'autres modifications à la *Loi sur l'administration financière* pour conférer au gouvernement des pleins pouvoirs afin de prendre des règlements concernant les conventions et les pratiques comptables utilisées pour préparer ses états financiers consolidés. Cette disposition législative a été appliquée relativement à la préparation des états financiers consolidés de 2015-2016. Un règlement temporaire a été adopté pour exiger qu'une provision pour moins-value intégrale soit constatée à l'égard des régimes de retraite conjoints, ce qui était conforme aux NCSP en vigueur.
- Plus récemment, ainsi que cela est indiqué dans notre rapport spécial intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, nous avons exprimé des préoccupations concernant la structure de comptabilité et de financement complexe que le gouvernement a prescrite par voie législative afin de masquer de façon inappropriée un déficit annuel et l'augmentation de la dette nette. Ce « traitement comptable prescrit » revient à dire que le gouvernement crée un actif réglementaire au moyen de dispositions législatives. L'actif en question représente l'écart entre le montant dû aux producteurs d'électricité et le montant moindre perçu auprès des consommateurs d'électricité en raison de la réduction des tarifs d'électricité. Si ce n'était du traitement comptable prescrit par voie législative, l'écart serait constaté à titre de charge et non d'actif dans les états financiers consolidés de la province.

Nous avons soulevé à différentes reprises dans nos rapports annuels précédents la question du risque associé à l'utilisation éventuelle par le gouvernement d'un traitement comptable prescrit par voie législative. Cette pratique a été utilisée cette année pour pouvoir recourir à un traitement comptable inappropriée en vue de la préparation des états financiers consolidés de la province. Il est essentiel que la province continue de préparer ses états financiers en conformité avec les normes comptables généralement reconnues, plus particulièrement les NCSP, afin de préserver la crédibilité de l'information financière qu'il publie, sans oublier les impératifs de transparence et de reddition de comptes.

Si le gouvernement, du fait qu'il utilise des normes comptables prescrites par voie législative, déclare un déficit ou un excédent qui diffère de façon importante du résultat qui serait obtenu selon les NCSP, la vérificatrice générale doit nuancer son opinion par une réserve.

RECOMMANDATION 6

Nous recommandons que le gouvernement se conforme aux normes comptables établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public au lieu de recourir à des lois et à des règlements pour prescrire des traitements comptables particuliers.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en désaccord avec l'affirmation selon laquelle il ne se conforme pas aux normes comptables établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

7.0 Le fardeau de la dette de l'Ontario

Dans certains rapports annuels précédents, nous avons formulé des observations sur l'accroissement du fardeau de la dette de l'Ontario, ce qui est attribuable aux déficits importants enregistrés au cours des dernières années ainsi qu'aux investissements dans les infrastructures et d'autres immobilisations. Nous le faisons de nouveau cette année.

Afin de faire rapport sur le fardeau de la dette de l'Ontario, nous avons ajusté les chiffres relatifs à la dette ayant été publiés par le gouvernement afin de rétablir la concordance avec les NCSP en ce qui concerne deux éléments : la constatation appropriée de l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO, et la constatation des coûts projetés du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables. En l'absence de ces ajustements, le traitement comptable inapproprié de ces deux éléments donne lieu à une sous-évaluation de la dette nette et du déficit accumulé.

Nous avons souligné que la province, grâce à des taux d'intérêt qui n'ont à peu près jamais été aussi bas, a pu maintenir les frais de service de la dette à un niveau relativement stable, mais que la dette proprement dite – qu'il s'agisse de la dette totale, de la dette nette ou du déficit accumulé – continuait de s'alourdir. La **figure 2** montre que le niveau d'endettement de la province continue d'augmenter. Voici une définition des trois mesures de la dette :

- La *dette totale* correspond au montant total des emprunts que le gouvernement doit à des parties externes. Elle se compose d'obligations émises sur les marchés publics, de la dette interne, de bons du Trésor et de billets de trésorerie américains. La dette totale constitue la mesure générale du fardeau de la dette d'un gouvernement.
- La *dette nette* représente la différence entre le total des passifs et des actifs financiers du gouvernement. Les passifs comprennent tous les montants que le gouvernement doit à des parties extérieures, y compris la dette totale, les créditeurs ainsi que les obligations au titre des prestations constituées et des paiements de transfert. Les actifs financiers peuvent en théorie être utilisés pour rembourser les dettes ou financer de futures opérations; ils englobent les espèces, les débiteurs, les placements temporaires et les investissements dans des entreprises publiques. La dette nette correspond aux revenus futurs dont le gouvernement aura besoin pour financer les opérations ou les activités en cours.
- Le déficit accumulé représente la somme de tous les déficits et excédents annuels antérieurs du gouvernement. Il est également possible de le calculer en déduisant de la dette nette la valeur des actifs non financiers du gouvernement, comme ses immobilisations corporelles.

Figure 2 : Dette totale, dette nette et déficit accumulé, de 2011-2012 à 2019-2020

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017, budget de 2017 de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Chiffres réels (en millions de dollars)						Chiffres estimatifs (en millions de dollars)		
	2011-2012[1]	2012-2013[1]	2013-2014[1]	2014-2015[1]	2015-2016[2]	2016-2017[2]	2017-2018[1]	2018-2019[1]	2019-2020[1]
Dette totale déclarée par le gouvernement	257 278	281 065	295 758	314 960	327 413	333 102	341 058	351 300	362 400
Hausse au titre de l'élément suivant :									
Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables[3]	–	–	–	–	–	–	2 500	5 000	7 500
Dette totale après révision par le Bureau de la vérificatrice générale	**257 278**	**281 065**	**295 758**	**314 960**	**327 413**	**333 102**	**343 558**	**356 300**	**369 900**
Dette nette déclarée par le gouvernement	235 582	252 088	267 190	284 576	295 372	301 648	311 921	323 300	335 900
Hausse au titre des éléments suivants :									
Ajustement de l'actif de retraite net[4]	–	–	–	9 154	10 985	12 429	14 472	16 841	19 590
Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables[3]	–	–	–	–	–	–	2 500	5 000	7 500
Dette nette après révision par le Bureau de la vérificatrice générale	**235 582**	**252 088**	**267 190**	**293 730**	**306 357**	**314 077**	**328 893**	**345 141**	**362 990**
Déficit accumulé déclaré par le gouvernement	158 410	167 132	176 634	187 511	192 029	193 510	193 544	193 500	193 500
Hausse au titre des éléments suivants :									
Ajustement de l'actif de retraite net[4]	–	–	–	9 154	10 985	12 429	14 472	16 841	19 590
Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables[3]	–	–	–	–	–	–	2 500	5 000	7 500
Déficit accumulé après révision par le Bureau de la vérificatrice générale	**158 410**	**167 132**	**176 634**	**196 665**	**203 014**	**205 939**	**210 516**	**215 341**	**220 590**

1. Budget de 2017 de l'Ontario.
2. États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017.
3. Rapport spécial du Bureau de la vérificatrice générale, *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*.
4. Taux de croissance hypothétique fondé sur les taux enregistrés antérieurement.

7.1 Principaux facteurs concourant à la dette nette

La croissance de la dette nette de la province est attribuable aux déficits importants que cette dernière a enregistrés au cours des années précédentes, de même qu'à ses investissements dans des immobilisations, comme des immeubles et autres infrastructures ainsi que du matériel acquis directement ou dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé pour le gouvernement ou ses organismes consolidés, dont les hôpitaux publics (**figure 3**).

Une fois correctement constaté l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO ainsi que le coût prévu du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, la province continuera d'enregistrer des déficits annuels lors des trois prochains exercices, et la dette nette va continuer d'augmenter en raison des emprunts contractés par le gouvernement pour financer ses activités.

De fait, la dette nette de l'Ontario aura augmenté de 88 % sur une période de 10 ans, passant de 193,6 milliards de dollars en 2010-2011 à environ 363,0 milliards d'ici 2019-2020. Nous estimons que la dette totale atteindra presque 370 milliards de dollars d'ici 2019-2020.

Pour mettre les choses en perspective, disons que la somme due au nom du gouvernement par chaque résident de l'Ontario au titre de la dette nette passera d'à peu près 15 000 $ en 2010 à environ 23 000 $ en 2020. En d'autres termes, il en coûterait 23 000 $ à chaque Ontarien pour éliminer la dette nette de la province.

7.2 Ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario

Le niveau d'endettement exprimé en proportion de la taille de l'économie est un indicateur clé de la capacité du gouvernement à payer ses dettes. Le ratio de la dette nette à la valeur marchande des

Figure 3 : Facteurs de croissance de la dette nette, de 2010-2011 à 2019-2020 (en millions de dollars)

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017, budget de 2017 de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Dette nette au début de l'exercice	Déficit (excédent)	Investissement net dans des immobilisations corporelles[1]	Ajustements divers[2]	Dette nette à la fin de l'exercice	Augmentation (diminution)
Chiffres réels						
2010-2011	193 589	14 011	7 306	(395)	214 511	20 922
2011-2012	214 511	12 969	7 234	868	235 582	21 071
2012-2013	235 582	9 220	7 784	(498)	252 088	16 506
2013-2014	252 088	10 453	5 600	(951)	267 190	15 102
2014-2015	267 190	10 315	6 509	9 716	293 730	26 540
2015-2016	293 730	5 346	5 450	1 831	306 357	12 627
2016-2017	306 357	2 435	4 795	490	314 077	7 720
Chiffres estimatifs						
2017-2018	314 077	4 543	13 100	(2 827)	328 893	14 816
2018-2019	328 893	4 869	15 400	(4 021)	345 141	16 249
2019-2020	345 141	5 249	17 100	(4 500)	362 990	17 849
Total sur 10 ans	**–**	**79 409**	**90 278**	**(287)**	**–**	**169 401**

1. Comprend les investissements en terrains, bâtiments, machines et matériel appartenant au gouvernement et au secteur parapublic ainsi que les biens d'infrastructure inscrits à l'actif durant l'exercice, moins l'amortissement annuel et les gains nets déclarés sur la vente d'immobilisations corporelles appartenant au gouvernement et au secteur parapublic.
2. Pertes (gains) non réalisées liées à la juste valeur du Fonds ONFA (Ontario Nuclear Funds Agreement) détenu par Ontario Power Generation Inc., et changements comptables. Une provision pour moins-value de 9,154 milliards de dollars a été constatée de façon appropriée en 2014-2015 à l'égard de l'actif de retraite net.

biens et services produits par une économie (le produit intérieur brut, ou PIB) mesure la relation entre les obligations financières du gouvernement et sa capacité de mobiliser les fonds nécessaires pour les honorer. Il s'agit d'un indicateur du fardeau que représente la dette du gouvernement pour l'économie.

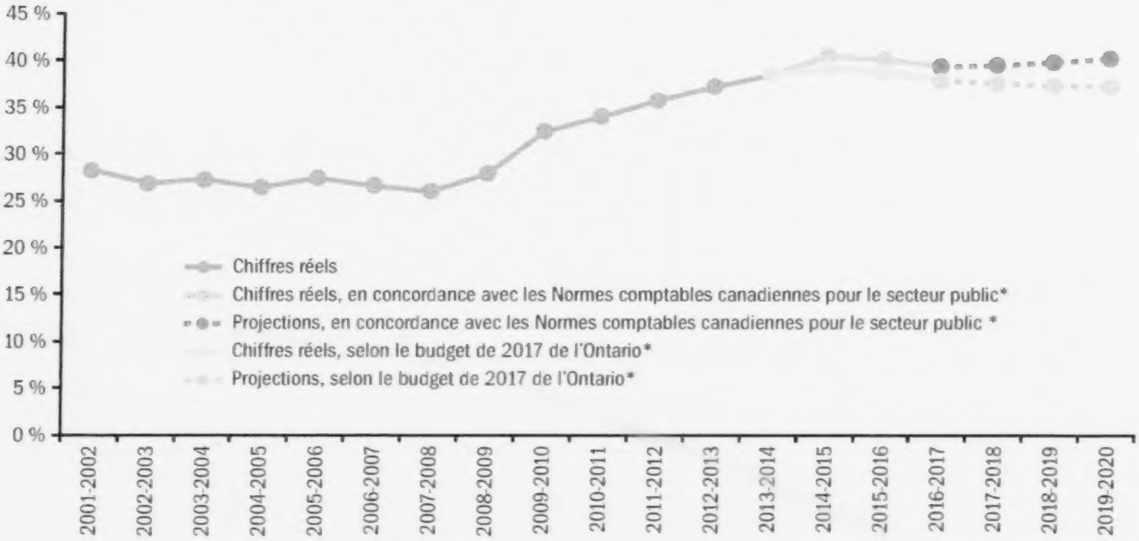
Si le montant de la dette à rembourser s'accroît par rapport à la valeur du PIB – autrement dit, si le ratio augmente –, cela signifie que la dette nette du gouvernement croît plus rapidement que l'économie de la province, et que le fardeau de la dette s'alourdit.

La **figure 4** montre que le ratio de la dette nette au PIB de la province a progressivement diminué au cours d'une période de 8 ans, passant de 29,3 % en 2000-2001 à 26,0 % en 2007-2008. Cependant, ce ratio a recommencé à grimper depuis, ce qui tient à des facteurs comme la hausse massive des emprunts pour financer les déficits annuels et les dépenses rattachées aux infrastructures. De plus, il a fait un bond substantiel en 2014-2015 par suite de la constatation appropriée de l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO. Le ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario est passé de quelque 26 % avant la récession de 2008-2009 à environ 39,6 % en 2016-2017. Selon nos projections, la dette nette de l'Ontario va augmenter de 49 milliards de dollars au cours des trois prochaines années, et elle atteindra approximativement 363 milliards en 2019-2020, ce qui portera le ratio de la dette nette au PIB à 40,0 %. Ces chiffres diffèrent nettement de ceux présentés dans l'exposé économique de l'automne 2017 du gouvernement, où l'on évoquait une légère baisse projetée du ratio de la dette nette au PIB, qui redescendait à 37,0 % d'ici 2019-2020, cette estimation ne tenant pas compte des rajustements relatifs à l'actif de retraite net et au Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

Ainsi que nous l'avons noté dans nos rapports annuels précédents, de nombreux experts croient que la santé financière d'une administration est précaire et vulnérable aux chocs économiques

Figure 4 : Ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB), de 2001-2002 à 2019-2020

Source des données : Rapports annuels de la province de l'Ontario au 31 mars 2016 et au 31 mars 2017 – section « Étude et analyse des états financiers », budget de 2017 de l'Ontario et *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario 2017*



* À compter de 2014-2015, le Bureau de la vérificatrice générale a apporté un ajustement à l'actif de retraite net en conformité avec les Normes comptables canadiennes pour le secteur public. Cet ajustement n'a pas été effectué dans les états financiers consolidés de la province tels que présentés par le gouvernement.

imprévus si le ratio de la dette nette au PIB est supérieur à 60 %. Il convient donc de mentionner à cet égard que, selon les projections du Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario présentées dans ses *Perspectives budgétaires à long terme* du 19 octobre 2017, le ratio de la dette nette au PIB de la province atteindra 63 % d'ici 2050-2051, ce qui est beaucoup plus élevé que le ratio actuel de 39,6 %.

Nous avons également souligné qu'il est un peu simpliste de s'en remettre à une seule mesure pour évaluer la capacité d'emprunt d'un gouvernement, car cette mesure ne prend pas en compte la part de la dette fédérale et des dettes municipales qui revient à l'Ontario. Si l'on incluait cette part dans le calcul de l'endettement de la province, la dette nette serait beaucoup plus élevée. Toutefois, en concordance avec les méthodes de mesure de la dette utilisées par la plupart des administrations, nous nous sommes concentrés, tout au long de notre analyse, exclusivement sur la dette nette directe du gouvernement provincial.

La **figure 5** fait état de la dette nette de l'Ontario comparativement à celle des autres provinces et de l'administration fédérale, de concert avec leurs ratios de la dette nette au PIB respectifs. En général, le ratio de la dette nette au PIB des provinces de l'Ouest est beaucoup plus bas que celui de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique, tandis que le ratio de la dette nette au PIB du Québec est beaucoup plus élevé que celui de l'Ontario.

Le gouvernement de l'Ontario a pris l'engagement de ramener, d'ici 2029-2030, le ratio de la dette nette au PIB à 27 %, soit le niveau enregistré avant la récession. Toutefois, cet engagement ne prend pas en compte la surévaluation de l'actif de retraite du RREO et du RRSEFPO, ni non plus la constatation des coûts projetés du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

7.3 Autres paramètres de mesure pouvant servir à évaluer le niveau d'endettement du gouvernement

7.3.1 Ratio de la dette nette au total des revenus annuels

Le ratio de la dette nette au total des revenus annuels est une autre mesure utile de la dette du gouvernement. Il s'agit d'un indicateur du temps qu'il faudrait pour éliminer la dette si la province consacrait la totalité de ses revenus à son remboursement. Par exemple, un ratio de 250 % signifie qu'il faudrait deux ans et demi pour éliminer la dette de la province si tous les revenus y étaient consacrés.

Ainsi qu'on peut le voir à la **figure 6**, ce ratio a diminué entre 2000-2001 et 2007-2008, passant d'environ 183 % à 150 %, ce qui montre que la dette nette de la province a augmenté moins rapidement

Figure 5 : Dette nette et ratio de la dette nette au PIB des administrations canadiennes, 2016-2017

Sources des données : Rapport annuel et états financiers consolidés de la province de l'Ontario; rapport annuel et états financiers consolidés des autres administrations provinciales; budgets et mises à jour budgétaires de l'administration fédérale; budgets provinciaux; Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Dette nette (en millions de dollars)	Dette nette exprimée en proportion du PIB (%)
Alb.	8 901	2,9
Sask.	10 192	13,3
C.-B.	37 795	14,4
Fédéral	631 899	31,2
Man.	22 693	33,7
Î.-P.-É.	2 172	34,0
N.-É.	14 955	36,4
Ont.	314 077	39,6
N.-B.	13 827	41,1
T.-N.	13 598	44,6
Qc	185 214	47,2

que les revenus provinciaux annuels. Par contre, le ratio a augmenté constamment depuis 2007-2008, et il devrait atteindre 229,5 % d'ici 2019-2020 avant de commencer à diminuer. La hausse de ce ratio signifie également que la province dispose, en termes relatifs, de moins de revenus pour assumer le fardeau de la dette nette.

7.3.2 Ratio des charges d'intérêts aux revenus

L'augmentation du coût du service de la dette totale, ou des frais d'intérêts, peut affecter directement la quantité et la qualité des programmes et des services que le gouvernement est en mesure d'offrir; en effet, plus la fraction des revenus gouvernementaux servant au paiement des frais d'intérêts sur les emprunts antérieurs est élevée, moins il reste de revenus à affecter aux charges de programmes dans d'autres secteurs.

Le ratio des charges d'intérêts aux revenus indique la mesure dans laquelle les revenus sont utilisés pour rembourser les emprunts antérieurs.

Ainsi que le montre la **figure 7**, les taux se situent à leur plancher historique depuis le début de la décennie, et le ratio des charges d'intérêts aux revenus totaux s'est maintenu à peu près à 9,0 % de 2010-2011 à 2014-2015. En 2016-2017, le gouvernement a procédé à la consolidation des comptes du secteur parapublic selon la méthode proportionnelle, ce qui a eu comme effet de hausser à la fois les charges d'intérêts et les revenus dans les états financiers consolidés de la province à compter de 2015-2016. Le fait d'inclure ainsi le secteur parapublic a entraîné une baisse du ratio des charges d'intérêts aux revenus, qui est descendu à 8,5 % en 2015-2016. En 2016-2017, il s'établissait à 8,3 %, et il devrait être encore à ce niveau en 2019-2020 selon les projections. Cela signifie que 8,3 cents de chaque dollar de revenu perçu par le gouvernement sera affecté au paiement des intérêts sur la dette d'ici 2019-2020.

En raison de sa dette, la province est aussi exposée à d'autres risques, dont le plus important est le risque de taux d'intérêt. Ainsi que cela est indiqué précédemment, les taux d'intérêt se situent

Figure 6 : Ratio de la dette nette au total des revenus annuels, de 2001-2002 à 2019-2020

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017, budgets de 2017, 2016, 2015, 2009 et 2008 de l'Ontario, *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario 2017*, et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

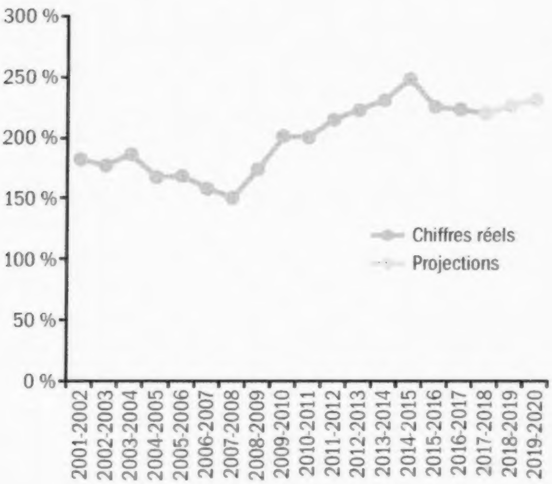
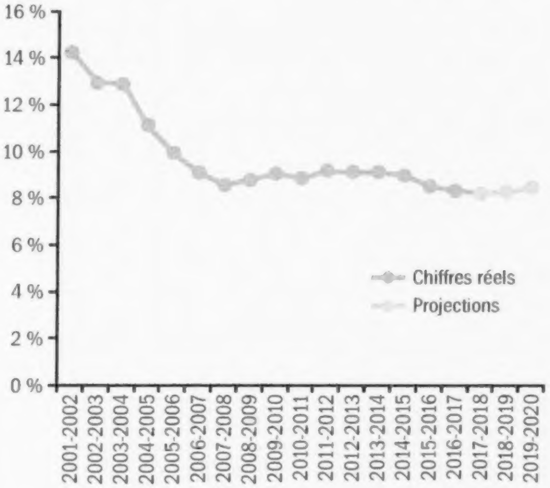


Figure 7 : Ratio des charges d'intérêts aux revenus, de 2001-2002 à 2019-2020

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017, budgets de 2017, 2016, 2015, 2009 et 2008 de l'Ontario, *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario 2017*, et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



actuellement à leurs planchers historiques, ce qui permet au gouvernement de maintenir ses charges d'intérêts annuelles relativement stables, malgré le fait que ses emprunts ont augmenté de façon substantielle. Toutefois, les taux d'intérêt ont commencé à remonter cette année, et il y a un accroissement du risque que le gouvernement dispose d'une marge de manoeuvre beaucoup plus limitée pour fournir des services publics, notamment dans les domaines des soins de santé et de l'éducation, parce qu'une fraction plus importante de ses revenus devra servir à payer les intérêts sur l'encours de la dette provinciale.

Ainsi que cela était mentionné dans le Rapport annuel de l'an dernier, le gouvernement a atténué jusqu'à un certain point le risque de taux d'intérêt en haussant l'échéance moyenne pondérée de ses emprunts annuels afin de tirer parti des taux peu élevés. Cependant, la Banque du Canada a haussé son principal taux débiteur à deux reprises en 2017. Lorsque le gouvernement refinance sa dette à un taux d'intérêt supérieur à celui payé sur la dette arrivant à échéance, cela fait augmenter les charges d'intérêts moyennes sur la dette du gouvernement. Dès lors, il faudra affecter plus d'argent pour assumer les charges d'intérêts, ce qui fera augmenter le déficit annuel.

Le ratio des charges d'intérêts aux revenus devrait continuer d'augmenter à court terme, car les intérêts vont continuer de grimper par suite de l'accumulation des titres d'emprunt émis en vue de financer les opérations effectuées dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, ce qui signifie que le gouvernement disposera de moins de latitude pour réagir en cas de changement touchant la conjoncture économique. En raison des décisions passées concernant les emprunts et le service de la dette, une fraction plus importante des revenus ne pourra plus être utilisée pour d'autres programmes actuels et futurs du gouvernement.

7.4 Conséquences d'un niveau d'endettement élevé

Dans nos observations de l'an dernier, nous avons attiré l'attention sur les conséquences du niveau d'endettement élevé de la province. Ces observations sont encore pertinentes cette année. En voici un aperçu :

Les frais de service de la dette réduisent les fonds qui seraient disponibles pour d'autres programmes – Plus la dette augmente, plus les frais d'intérêt sont élevés. Étant donné que les frais d'intérêt accaparent une plus grande part des ressources du gouvernement, ce dernier a moins d'argent à consacrer à d'autres fins. Pour mettre cet effet d'éviction en perspective, précisons que le gouvernement consacre actuellement plus d'argent au service de la dette qu'à l'éducation postsecondaire.

La vulnérabilité à la hausse des taux d'intérêt s'accroît – L'Ontario a été en mesure de maintenir ses charges d'intérêts annuelles à un niveau relativement stable, malgré le fait que ses emprunts totaux ont augmenté sensiblement. Par exemple, la province payait un taux d'intérêt effectif moyen d'environ 8,4 % en 1999-2000, mais ce taux avait chuté à 3,5 % en 2016-2017. Toutefois, si les taux d'intérêt recommencent à grimper, le gouvernement aura beaucoup moins de marge de manoeuvre pour assurer la prestation des services publics, car il lui faudra consacrer un pourcentage plus élevé de ses revenus au paiement des intérêts sur la dette.

L'abaissement éventuel de la cote de crédit pourrait faire grimper les coûts d'emprunt – Les cotes de crédit sont établies par des agences spécialisées à la suite de l'évaluation de la solvabilité d'un gouvernement, et elles sont basées principalement sur la capacité de ce dernier à générer des revenus pour assurer le service de sa dette. Les agences de notation tiennent compte de facteurs tels que les ressources et les perspectives économiques du gouvernement, ses forces industrielles et institutionnelles, sa santé financière et sa vulnérabilité aux risques importants. La cote

de crédit attribuée à une incidence sur le coût des emprunts futurs du gouvernement; une cote plus faible indique en effet que l'agence croit que le risque de défaut du gouvernement à l'égard de sa dette est relativement plus élevé. Par conséquent, les investisseurs exigeront une prime de risque plus importante sous la forme de taux d'intérêt plus élevés avant d'accorder des prêts au gouvernement. Une révision à la baisse de la cote de crédit peut également faire diminuer la taille des marchés potentiels des titres d'emprunt d'un gouvernement, car certains investisseurs ne veulent pas acquérir de titres en deçà d'une certaine cote.

7.5 Conclusions concernant le fardeau de la dette de l'Ontario

Nous reconnaissons que les décisions concernant le niveau d'endettement convenable de la province et les stratégies de remboursement de la dette relèvent en définitive de la politique gouvernementale. Ainsi que nous l'avons fait remarquer l'an dernier, cela ne doit toutefois pas empêcher le gouvernement de fournir des renseignements qui permettent de mieux comprendre le problème et qui clarifient les choix qu'il fait à propos de la dette provinciale.

Nous avons noté que l'on assimile la dette publique à un fardeau imposé aux générations à venir, en particulier la dette servant à financer des déficits de fonctionnement (la dette utilisée pour financer les investissements en infrastructures laissera probablement des immobilisations corporelles dont profiteront les générations futures). Dans son budget de 2017, le gouvernement fixe comme cible provisoire l'atteinte d'un ratio de la dette nette au PIB de 35 % d'ici 2023-2024, et il réitère son engagement de réduire ce ratio pour le ramener, d'ici 2029-2030, au niveau de 27 % enregistré avant la récession. Le respect de ce dernier engagement repose sur trois hypothèses clés :

- le dépôt de budgets équilibrés sur une base globale au cours des 12 prochaines années;
- des dépenses en immobilisations futures, comme le prévoit le plan d'infrastructure à long terme;
- une croissance économique qui demeure vigoureuse.

Dans son commentaire du 6 septembre 2017 intitulé *L'engagement de l'Ontario à réduire la dette repose sur des hypothèses improbables*, le Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario observait que « si une de ces hypothèses relativement optimistes ne se réalise pas, le ratio dette-PIB cible de 27 % du gouvernement ne sera pas atteint ». De plus, l'engagement pris ne tient pas compte du traitement comptable approprié de l'actif du RREO et du RRSEFPO, ni non plus de la constatation des coûts du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables. Si le gouvernement devait comptabiliser ces éléments de la manière recommandée par notre Bureau, il serait douteux qu'il puisse atteindre l'équilibre budgétaire au cours des prochaines années, ce qui rend encore plus improbable le respect de l'engagement relatif à la réduction de la dette nette du gouvernement au PIB.

Un dernier point que nous tenons à souligner est qu'en dépit de l'engagement pris par le gouvernement de réduire le ratio de la dette nette au PIB, aucune discussion n'a encore eu lieu à propos du remboursement de la dette.

RECOMMANDATION 7

Afin de s'attaquer au fardeau croissant de la dette totale de la province, le gouvernement doit travailler à l'élaboration d'un plan de réduction de la dette totale à long terme, relié à son objectif de ramener le ratio de la dette nette au PIB au niveau de 27 % enregistré avant la récession, et ce, tout en comptabilisant comme il se doit l'actif de retraite net ainsi que les coûts projetés du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables. Le gouvernement doit également tenir des discussions publiques sur la manière dont il prévoit rembourser la dette.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES FINANCES

Il est indiqué dans le budget de 2017 ainsi que dans l'Exposé économique de l'automne 2017 que le gouvernement maintient la cible consistant à ramener le ratio de la dette nette au PIB à 27 %, soit le niveau enregistré avant la récession, et qu'il prévoit toujours l'atteindre d'ici 2029-2030, ce qui va de pair avec une cible transitoire de 35 % d'ici 2023-2024. L'équilibre budgétaire prévalant à compter de 2017-2018 aura comme effet de limiter l'augmentation de la dette à l'écart entre les investissements annuels axés sur l'amélioration des infrastructures et l'amortissement de ces investissements.

Le plan d'infrastructure à long terme du gouvernement, qui comporte des investissements de quelque 190 milliards de dollars sur 13 ans à compter de 2014-2015, aidera à alimenter la croissance de l'économie. Selon les travaux du Centre for Spatial Economics, chaque dollar d'investissement dans les infrastructures publiques entraîne à long terme une hausse moyenne de 6 $ du PIB.

En conséquence, même si la dette totale augmente en raison du financement de ces investissements dans les infrastructures, les mesures de la dette relative, comme le ratio de la dette nette au PIB – un indicateur recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public –, vont graduellement afficher une diminution, étant donné que le PIB de la province va progresser plus rapidement que la dette nette. Cette situation permettra au gouvernement du continuer de réaliser des progrès en vue de l'atteinte de sa cible, c'est-à-dire un ratio de la dette nette au PIB de 27 %.

8.0 Autres questions de comptabilité et d'audit importantes

8.1 Avancement de la date d'achèvement des états financiers consolidés de la province

Par le passé, les Comptes publics ont été publiés vers la fin du mois d'août ou en septembre. Toutefois, le gouvernement a indiqué qu'il souhaitait à l'avenir les déposer plus tôt durant l'année. Nous sommes en faveur d'une publication plus rapide des résultats financiers de la province. Cela dit, pour que nous puissions appuyer cette initiative, il faut que la province soit en mesure de nous fournir des éléments probants à la fois suffisants et appropriés, afin que nous puissions évaluer le caractère raisonnable des états financiers consolidés.

Les NCSP rendent compte du fait qu'il y aura souvent un compromis nécessaire entre la rapidité avec laquelle des états financiers sont produits afin de fournir des renseignements pertinents, et la fiabilité des renseignements présentés. En cas de changement important en ce qui touche le moment de la publication des Comptes publics, la direction doit effectuer les travaux préparatoires requis et affecter des ressources suffisantes pour que l'on dispose des tableaux et des documents complémentaires nécessaires aux fins d'audit. Lorsque la préparation des états financiers et leur audit surviennent plus tôt, il faut assurer une coordination adéquate entre le préparateur et l'auditeur des états financiers.

Par exemple, la nécessité de disposer plus tôt d'estimations raisonnables de l'impôt des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers constitue un point à prendre en compte par la province pour que nous puissions exprimer notre opinion plus tôt. Les recettes d'impôt des sociétés et d'impôt sur le revenu des particuliers constituent au total environ

50 % des recettes fiscales et 33 % de l'ensemble des recettes de la province. Elles reposent entre autres sur l'estimation des cotisations fiscales de l'année courante. Cette estimation est fondée sur les données tirées des déclarations de revenus produites qui sont transmises par l'administration fédérale à la province. Par le passé, ces données n'étaient pas disponibles avant le mois de juin. Or, en leur absence, il sera très ardu d'estimer avec exactitude (et d'auditer) les recettes provenant de l'impôt des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le ministère des Finances doit disposer d'une solution de remplacement au processus actuel d'estimation des recettes fiscales afin de préparer les états financiers consolidés de la province plus tôt durant l'année.

RECOMMANDATION 8

Nous recommandons que le Bureau du contrôleur provincial procède à une planification détaillée faisant intervenir toutes les parties prenantes, dont le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que les ministères et les organismes du gouvernement provincial, afin de repérer les obstacles et les principaux aspects à prendre en compte pour pouvoir achever plus tôt durant l'année la préparation des états financiers consolidés de la province, ce qui comprend l'estimation des risques reliés aux recettes d'impôt des sociétés et d'impôt sur le revenu des particuliers.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances appuient la présentation des Comptes publics plus tôt durant l'année.

Le Bureau du contrôleur provincial travaillera en étroite coopération avec le Bureau de la vérificatrice générale afin de déterminer rapidement les points auxquels donner suite dans l'optique de l'audit, et de veiller à ce que les parties prenantes prennent part aux discussions sur les risques et les solutions. Le Bureau du contrôleur provincial collaborera avec le Bureau de la vérificatrice générale pour concourir à la présentation rapide des Comptes publics.

La province travaillera de concert avec l'Agence du revenu du Canada aux fins de donner suite à cette recommandation, car la présentation des recettes d'impôt des sociétés dépend dans une grande mesure de l'information fournie par cette agence.

8.2 Ajustements apportés dans les états financiers consolidés de 2016-2017

8.2.1 Introduction

Dans le cadre de la préparation des états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, le gouvernement a ajusté les chiffres correspondants pour 2015-2016. Les ajustements financiers peuvent être le résultat de différents facteurs, comme l'application rétroactive d'une nouvelle norme comptable, la correction d'une erreur causée par l'application inappropriée d'une convention comptable, ou une reclassification de chiffres correspondants à des fins de concordance avec les chiffres de l'année actuelle. La note 16 des états financiers consolidés de la province pour 2016-2017 décrit les quatre éléments touchés par les ajustements.

L'apport d'ajustements à des états financiers antérieurs survient habituellement aux fins de préparer des états financiers qui présentent une image fidèle de la situation, en conformité avec le référentiel comptable applicable. Toutefois, dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, le gouvernement a effectué un certain nombre d'ajustements qui dérogent encore plus aux NCSP. Nous avons constaté que l'ampleur des anomalies et les dérogations aux normes établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pourraient influer sur les décisions prises par les utilisateurs des états financiers

consolidés de la province, ce qui a entraîné l'expression d'une opinion avec réserve à la suite de l'audit de ces états financiers.

8.2.2 Constatation de l'actif de retraite net des régimes de retraite conjoints

Dans les états financiers de 2015-2016 publiés précédemment, le gouvernement avait adéquatement apporté un ajustement afin d'enregistrer une provision pour moins-value à l'égard de l'actif de retraite constaté relativement au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO). Nous étions d'accord avec ce traitement comptable, puisque le gouvernement n'exerce pas de contrôle unilatéral sur l'actif excédentaire de ces régimes de retraite et qu'il n'a pas accès à l'excédent, et ce, tant qu'une entente n'est pas conclue avec le corépondant pour autoriser le gouvernement à réduire les cotisations minimales ou à procéder au retrait d'un montant d'excédent de ces régimes de façon unilatérale. Il n'existe aucune entente de la sorte pour le moment.

Cependant, le gouvernement n'avait pas procédé au même ajustement dans le cas des chiffres correspondants de 2014-2015 figurant dans les états financiers de 2015-2016, ce qui avait eu comme conséquence une opinion avec réserve à propos des états financiers consolidés de la province au 31 mars 2016. Outre l'importance des répercussions financières, nous jugions que le gouvernement, en ne procédant pas à l'ajustement des chiffres correspondants de 2014-2015, manquait de transparence à propos de la nature de l'ajustement de l'actif de retraite censé corriger une erreur au niveau d'exercices antérieurs.

Postérieurement à la publication des Comptes publics de 2015-2016, le gouvernement a décidé de modifier sa convention comptable et de constater l'actif de retraite dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017 sans les réduire comme il se doit au moyen d'une provision pour moins-value intégrale. La provision pour moins-value enregistrée pour réduire l'actif de retraite en 2015-2016 a été contrepassée, d'où l'ajustement du solde correspondant de l'actif de retraite de 2015-2016 aux fins des états financiers consolidés de la province pour 2016-2017. Les chiffres publiés au départ pour 2015-2016 étaient appropriés. La modification apportée a entraîné une erreur importante dans les chiffres correspondants ajustés de 2015-2016.

Conformément à l'une des caractéristiques essentielles d'un actif selon la définition des NCSP, le gouvernement doit exercer un contrôle unilatéral sur l'actif de retraite et pouvoir s'en prévaloir. Or, le gouvernement n'a pas un tel contrôle. Par conséquent, on ne devrait pas constater d'actif de retraite net lié au RREO et au RRSEFPO dans les états financiers consolidés de la province. La **section 3.6.1** du présent chapitre traite plus en détail des considérations comptables pertinentes et de nos recommandations concernant le traitement comptable approprié de l'actif de retraite du RREO et du RRSEFPO dans les états financiers consolidés de la province conformément aux NCSP.

8.2.3 Consolidation du secteur parapublic et traitement comptable applicable à Ontario Power Generation et Hydro One

Les états financiers consolidés comprennent les résultats financiers de tous les ministères et organismes contrôlés par le gouvernement. Dans une perspective comptable, la question de savoir si le gouvernement contrôle ou non un organisme est affaire de jugement et doit être tranchée à la lumière de la définition établie dans les NCSP. L'annexe 8 des états financiers consolidés contient la liste des entreprises publiques, des autres organismes publics et des organismes du secteur parapublic contrôlés par la province et inclus dans les états financiers consolidés.

Les NCSP ont établi deux méthodes comptables pour la comptabilisation des résultats d'organismes faisant partie du périmètre comptable du

gouvernement dans les états financiers consolidés de la province, selon la nature de chaque organisme. La présente section traite du secteur parapublic, d'Ontario Power Generation et d'Hydro One, et plus particulièrement des conditions ayant conduit à la présentation révisée de l'information.

La consolidation du secteur parapublic a été effectuée de façon appropriée selon la méthode proportionnelle

Les organismes du secteur parapublic comprennent les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges. Avant 2016-2017, les actifs et les passifs de ces organismes étaient consolidés avec ceux de la province dans le bilan de cette dernière selon la méthode proportionnelle. Toutefois, la province n'a pas appliqué cette même méthode dans la préparation de l'état des résultats consolidés; les revenus et les charges du secteur parapublic ont plutôt été portés en compensation des charges des secteurs applicables (santé, éducation, etc.).

Par le passé, nous avons indiqué que, par souci de conformité aux NCSP, tous les comptes des organismes du secteur parapublic doivent être consolidés selon la méthode proportionnelle.

Nous avons pris note que la province a décidé d'appliquer systématiquement la méthode proportionnelle pour procéder à la consolidation des organismes du secteur parapublic dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017. Par suite de ce changement, les chiffres correspondants de 2015-2016 ainsi que les montants indiqués dans le budget de 2016-2017 ont été ajustés de façon appropriée.

Constatation appropriée des résultats financiers d'OPG et d'Hydro One selon les IFRS

Les NCSP comportent des lignes directrices qui définissent entre autres la nature d'une entreprise publique. Essentiellement, une telle entreprise est autonome et a des objectifs d'ordre commercial. Dans le cours normal de ses activités, une entreprise publique devrait être en mesure de poursuivre ses opérations, de s'acquitter de ses obligations et de rembourser sa dette brute à même les revenus tirés de sources qui ne font pas partie du périmètre comptable du gouvernement. Les entreprises publiques sont consolidées selon les NCSP au moyen de la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation, considérant la nature de ce type d'entité, qui fait l'objet d'une gestion indépendante.

OPG et Hydro One sont toutes deux réputées être des entreprises publiques. Or, étant donné que les entreprises publiques exercent une activité commerciale, les NCSP indiquent que leurs états financiers doivent être préparés selon la même méthode de comptabilité que celle utilisée par le secteur privé, c'est-à-dire les Normes internationales d'information financière (IFRS). Conformément aux NCSP, les résultats financiers d'OPG et d'Hydro One doivent être pris en compte dans les états financiers consolidés de la province d'après les IFRS.

Nous avons mentionné par le passé que le gouvernement de l'Ontario avait choisi d'appliquer les normes comptables généralement reconnues aux États-Unis (qui ne sont toutefois pas reconnues à des fins de consolidation avec des états financiers gouvernementaux préparés selon les NCSP) plutôt que les IFRS à titre de méthode de constatation des résultats financiers d'OPG et d'Hydro One. Au **chapitre 2** de notre *Rapport annuel 2016*, nous indiquions que les différences entre les normes comptables généralement reconnues aux États-Unis et les IFRS étaient susceptibles de devenir importants lors d'exercices futurs. Nous recommandions alors que la province incorpore l'information financière d'Hydro One et d'OPG à ses états financiers consolidés en utilisant les IFRS comme référentiel comptable. Nous avons constaté que la province a décidé de changer sa convention comptable afin de se conformer aux NCSP et de constater les résultats financiers d'Ontario Power Generation et d'Hydro One selon les IFRS dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017.

8.2.4 Constatation inappropriée des comptes du marché

Dans ses états financiers consolidés de 2016-2017, la province a modifié ses conventions comptables servant à constater les comptes du marché ainsi que des actifs relatifs à des activités à tarifs réglementés, ce qui se répercutait également sur l'ajustement des résultats financiers correspondants de la province en 2015-2016.

Les comptes du marché servent principalement à faire le suivi des opérations d'achat et de vente entre les producteurs et les distributeurs d'électricité. Ainsi que nous l'avons expliqué à la **section 3.6.2** du présent chapitre, nous sommes en désaccord avec l'ajustement apporté en vue de constater les comptes du marché en chiffres bruts, étant donné que le gouvernement n'a pas accès aux actifs de ces comptes ni n'a le pouvoir discrétionnaire de s'en prévaloir; il n'a pas non plus l'obligation de régler leurs passifs en cas de manquement par les participants au marché. De par leur nature, les comptes du marché ne présentent pas les caractéristiques d'un actif ou d'un passif aux termes des NCSP, et la constatation de ces comptes dans les états financiers consolidés est l'une des raisons pour lesquelles notre opinion est nuancée par une réserve.

8.2.5 L'incidence de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés n'est pas prise en compte de façon appropriée

Dans ses états financiers consolidés de 2016-2017, la province a constaté les actifs relatifs à des activités à tarifs réglementés d'un « autre organisme public », la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), et il a ajusté les chiffres correspondants de l'exercice 2015-2016 pour rendre compte de ce changement comptable. Nous sommes en désaccord avec cet ajustement. Ainsi que nous l'indiquons à la **section 3.7**, même si cela n'est pas énoncé expressément dans les NCSP, le recours à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés n'est pas autorisé dans le cadre d'états financiers préparés selon les NCSP (sauf dans le cas d'entreprises publiques dont les résultats financiers, incorporés aux états financiers consolidés du gouvernement, sont présentés selon les IFRS).

8.3 Fiducie du Fonds pour des frais abordables

Le moment où les charges sont constatées dans les états financiers consolidés de la province est un aspect important, et les critères servant à déterminer ce moment sont fondés sur les NCSP.

Les résultats financiers de plus de 300 organismes contrôlés par la province sont consolidés dans les états financiers de cette dernière. Les montants pris en compte dans ces états financiers consolidés au titre des activités d'un organisme ainsi contrôlé sont déterminés après déduction des soldes et des opérations interorganisationnelles. Par exemple, si un ministère transfère des fonds à un organisme sous contrôle du gouvernement, le ministère constate une charge (diminution des ressources économiques), tandis que l'organisme constate un revenu (augmentation des ressources économiques). Ces montants s'annulent lors de la consolidation, de sorte qu'aucun montant de revenu net ou de charge nette n'est constaté dans les états financiers consolidés, étant donné qu'il n'y a pas eu au total de modification des ressources économiques de la province.

Par contre, si des fonds sont transférés à une entité non contrôlée (par exemple un tiers indépendant), une charge est constatée dans les états financiers consolidés (en supposant que les critères d'admissibilité se rapportant aux fonds soient remplis par l'entité non contrôlée).

Le 23 mars 2017, la province a établi une fiducie sans lien de dépendance, la Fiducie du Fonds pour des frais abordables, en consultation avec Hydro One et conjointement avec toutes les autres sociétés de distribution locales, dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité

équitables. Le Fonds pour des frais abordables a été créé dans le but de fournir un financement direct aux consommateurs d'électricité qui ont besoin d'aide pour réduire leur facture d'électricité, et ce, jusqu'au 31 décembre 2019. C'est également le 23 mars 2017 que la province a transféré 100 millions de dollars au Fonds pour des frais abordables; elle a constaté l'intégralité de cette charge dans ses états financiers consolidés de 2016-2017.

Si l'on déterminait que le Fonds pour des frais abordables est contrôlé par la province, la charge serait constatée uniquement au moment où les fonds sont fournis aux bénéficiaires (c'est-à-dire les consommateurs d'électricité, selon les NCSP). Or, en date du 31 mars 2017, aucun transfert n'avait été effectué à des bénéficiaires. Toutefois, le Fonds pour des frais abordables a été constitué à titre de fiducie sans lien de dépendance de manière à la soustraire au contrôle de la province, de sorte qu'il a été possible de constater la charge de 100 millions de dollars dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017.

Aux fins de constater la charge en question, le gouvernement a accepté de renoncer au contrôle d'une charge de 100 millions de dollars, soit la somme accordée au Fonds pour des frais abordables.

Si nous reconnaissons que la constatation de tels transferts de fonds à des fiducies sans lien de dépendance est un moyen acceptable de comptabiliser une charge avant l'utilisation des fonds aux termes des NCSP, le fait est que le gouvernement a renoncé à contrôler la gestion de ces fonds avant qu'ils soient versés aux bénéficiaires visés. Dans le cas particulier du Fonds pour des frais abordables, il peut s'écouler des années avant que ces ressources soient entièrement distribuées aux bénéficiaires.

RECOMMANDATION 9

Le gouvernement doit éviter d'établir des fiducies sans lien de dépendance et de constater une charge dans ses états financiers consolidés avant que cette constatation devienne nécessaire, étant donné qu'il n'a plus par la suite la possibilité de s'assurer que les fonds sont ultimement fournis aux bénéficiaires visés.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor ne donne pas suite à la recommandation.

9.0 Examen par la vérificatrice générale du rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2018

L'une des initiatives les plus importantes à avoir été mise de l'avant pour accroître la transparence des rapports financiers du gouvernement est l'exigence faite à ce dernier de publier un rapport sur les finances de l'Ontario avant la tenue d'élections provinciales.

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi) exige entre autres choses que, dans certaines circonstances prescrites par règlement, le ministre des Finances publie un rapport sur les finances de l'Ontario, et ce, avant la date limite prescrite par règlement. Le but de ce rapport est de fournir au public des renseignements détaillés pour l'aider à mieux comprendre les revenus et les charges estimatifs de la province ainsi que l'excédent ou le déficit prévu pour les trois prochains exercices. Conformément à la loi électorale ontarienne, les prochaines élections générales provinciales se tiendront le 7 juin 2018.

Conformément à la Loi, le rapport préélectoral produit par le gouvernement comprend les renseignements suivants :

- les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à

l'établissement du plan financier du gouvernement;

- une estimation des recettes et dépenses de l'Ontario, y compris de leurs composantes principales;
- des précisions sur la réserve budgétaire;
- des renseignements sur le ratio de la dette provinciale au produit intérieur brut de l'Ontario.

Toujours aux termes de la Loi, le vérificateur général doit examiner le rapport préélectoral pour déterminer s'il est raisonnable, et il doit rendre publique une déclaration énonçant les résultats de son examen. Il y a deux choses qui doivent se produire avant que cet examen ait lieu :

- Le gouvernement doit préparer un rapport préélectoral couvrant une période déterminée.
- Ainsi que le précise la Loi, dans les circonstances prescrites par règlement, le ministère des Finances doit rendre public « un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario avant la date limite fixée par règlement ».

En date du 7 novembre, aucun règlement n'avait encore été pris par le lieutenant-gouverneur en conseil. Ce règlement est important parce qu'il informe notre Bureau du moment où le rapport préélectoral sera mis à notre disposition à des fins d'examen. Plus nous sommes informés tôt de la présentation d'un rapport préélectoral et du moment où il doit être rendu public, plus nous sommes en mesure de procéder à son examen avant la date limite fixée.

La Loi a été promulguée lorsque l'on a établi que les élections générales se tiendraient à date fixe tous les quatre ans à l'automne. De ce fait, les rapports préélectoraux du ministère des Finances reposent sur les estimations des revenus et des charges contenues dans le budget de l'année électorale. Par suite de la modification de la date fixe des élections, celles-ci ont désormais lieu en juin tous les quatre ans; de ce fait, si le rapport préélectoral continue de reposer sur le même budget du printemps, nous risquons de disposer de très peu de temps pour mener nos travaux.

Dans l'éventualité où le gouvernement prend un règlement conformément au paragraphe 10(1) de la Loi en vue de rendre public un rapport préélectoral et où le ministre ne rend pas publics les renseignements exigés par ladite loi au plus tard à la date limite prescrite par règlement, il doit rendre publique au plus tard à cette date une déclaration dans laquelle il en explique la raison.

Nous allons travailler en étroite collaboration avec le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'être en mesure de procéder à l'examen et de présenter notre rapport suffisamment longtemps avant les élections générales du 7 juin 2018.

RECOMMANDATION 10

Nous recommandons que le gouvernement fasse savoir publiquement s'il prendra un règlement pour l'application du paragraphe 10(1) de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, et, le cas échéant, à quelle date il prendra ce règlement, afin de confirmer qu'il rendra public un rapport préélectoral et de préciser la date où ce rapport sera produit pour qu'il puisse faire l'objet d'un examen de notre part aux termes de la Loi.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Aux termes de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, le gouvernement peut prendre un règlement portant la publication d'un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario. Si le gouvernement prend un tel règlement, la vérificatrice générale devra rendre publique une déclaration à la suite de l'examen du rapport préélectoral après sa publication.

Le gouvernement demeure résolu à se conformer aux exigences de la Loi et à

collaborer de façon constructive avec le Bureau de la vérificatrice générale.

RÉPONSE DU BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Au moment de la publication de notre *Rapport annuel 2017*, notre préoccupation tenait à la possibilité que nous nous retrouvions dans une situation où le gouvernement ne nous laisse pas le temps suffisant, comme le requièrent les normes d'audit généralement reconnues au Canada, pour mener les travaux nécessaires afin de pouvoir rendre publique une déclaration exposant les résultats de notre examen du rapport préélectoral.

10.0 Mise à jour sur la CSPAAT

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) est une société constituée aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). Son objet principal est d'accorder un soutien du revenu aux travailleurs blessés et de financer leurs soins médicaux. La CSPAAT ne reçoit aucun financement du gouvernement; elle est financée au moyen de cotisations sur la masse salariale des employeurs.

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons formulé des commentaires sur le risque que la croissance et l'ampleur de la dette non provisionnée de la CSPAAT (soit l'écart entre la valeur de son actif et ses obligations financières estimatives au titre du versement d'indemnités aux travailleurs blessés) posaient pour la viabilité de cette dernière, notamment le risque que la CSPAAT soit ultimement dans l'incapacité de se conformer à ses engagements actuels et futurs liés au versement d'indemnités aux travailleurs.

Nous avions aussi demandé instamment au gouvernement de réexaminer l'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT des états financiers consolidés de la province, particulièrement s'il y avait un risque que la province se voie dans l'obligation d'octroyer des fonds à la CSPAAT pour en assurer la viabilité. Le gouvernement exclut les résultats financiers de la CSPAAT parce que celle-ci est classée à titre de « fiducie ». Cependant, compte tenu de l'importance de sa dette non provisionnée et de divers autres facteurs, nous nous demandions si son fonctionnement s'apparentait véritablement à celui d'une fiducie. L'intégration de la CSPAAT aux états financiers consolidés du gouvernement aurait des répercussions importantes sur la performance financière de ce dernier.

Au 30 juin 2010, la dette non provisionnée de la CSPAAT avait grimpé à près de 13 milliards de dollars. En septembre 2010, la CSPAAT a annoncé la tenue d'un examen indépendant des modalités de financement en vigueur afin d'obtenir des conseils sur la meilleure façon d'assurer la viabilité financière à long terme du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario. Un rapport présenté en mai 2012 contenait plusieurs recommandations, en particulier l'adoption d'une nouvelle stratégie de financement pour la CSPAAT comportant les mesures clés qui suivent :

- établir des hypothèses réalistes, prévoyant notamment des taux d'actualisation fondés sur les meilleurs conseils actuariels;
- faire passer le ratio de provisionnement de la CSPAAT le plus rapidement possible au-dessus du seuil critique de 60 % (jusqu'à ce seuil, dans l'éventualité d'une crise, la CSPAAT ne serait pas en mesure de générer les fonds nécessaires pour verser les indemnités aux travailleurs dans un délai raisonnable en prenant des mesures raisonnables);
- faire en sorte que la CSPAAT soit en position d'atteindre un ratio de provisionnement de 90 % à 110 % en l'espace de 20 ans.

Pour donner suite à nos préoccupations et aux recommandations figurant dans notre rapport, en juin 2012, le gouvernement a adopté le Règlement 141/12 pris en vertu de la Loi. Entré en vigueur le 1er janvier 2013, ce règlement exige que la CSPAAT atteigne les ratios de suffisance suivants aux dates précisées :

- 60 % au plus tard le 31 décembre 2017;
- 80 % au plus tard le 31 décembre 2022;
- 100 % au plus tard le 31 décembre 2027.

Le gouvernement a également adopté le Règlement de l'Ontario 338/13 en 2013. Entré en vigueur le 1er janvier 2014, ce règlement a modifié la façon dont la CSPAAT calcule son ratio de suffisance en modifiant la méthode utilisée pour évaluer son actif et son passif. Notre Bureau était d'accord avec ce changement.

La CSPAAT publie des rapports trimestriels sur son ratio de suffisance ainsi qu'un rapport annuel audité sur son ratio de suffisance à l'intention des parties prenantes. Au 31 décembre 2016, en application du Règlement 141/12 tel que modifié par le Règlement 338/13, la CSPAAT a fait état d'un ratio de suffisance de 87,4 % (en 2015, le ratio était de 77,9 %). La CSPAAT a donc déjà atteint le ratio de suffisance exigé au 31 décembre 2022.

La CSPAAT incorpore maintenant sa mise à jour annuelle du plan de suffisance à l'exposé économique, où elle décrit les mesures prises pour améliorer son ratio de suffisance. Le plan le plus récent a été annoncé lors de l'assemblée générale annuelle de la CSPAAT le 20 septembre 2017; il peut être consulté sur le site Web de la Commission.

La CSPAAT a affiché une solide performance financière et opérationnelle en 2016, comme le montre la **figure 8**, qui présente un résumé des résultats d'exploitation et de la dette non provisionnée de la CSPAAT par rapport à 2015.

Cette performance opérationnelle solide et soutenue de la CSPAAT en 2016 découlait de la croissance des revenus tirés des primes, de l'amélioration des résultats touchant le retour au travail des travailleurs, et de rendements de placement plus élevés que prévu (6,3 % par rapport à la cible de 5,25 %).

En raison de l'engagement du gouvernement et de la CSPAAT de prendre des mesures à l'égard de la dette non provisionnée ainsi que des progrès réalisés par la CSPAAT jusqu'ici, nous appuyons le maintien de sa classification comme fiducie pour l'exercice 2016-2017, et donc l'exclusion de sa dette non provisionnée du passif de la province.

11.0 Questions non résolues touchant les normes comptables

Les NCSP sont les normes les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer ses états financiers consolidés, car elles donnent l'assurance que les renseignements fournis par le gouvernement au sujet de l'excédent ou du déficit sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes, ce qui permet aux législateurs et au public d'évaluer la gestion gouvernementale des fonds publics. Il convient de souligner que le budget de la province de l'Ontario est préparé sur la même base que ses états financiers consolidés.

Toutefois, il n'est pas facile pour le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de dégager un consensus parmi les différents intervenants, notamment les préparateurs et les auditeurs des états financiers, lors de l'élaboration et de la mise à jour des normes applicables au secteur public.

Nous abordons deux questions importantes en matière de comptabilité – les instruments financiers, et l'utilisation de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés – qui ont soulevé des défis de taille pour le CCSP au cours des dernières années. Les normes comptables définitives adoptées par le CCSP pourraient avoir des répercussions sur la façon dont la province comptabilise ces éléments

Figure 8 : Résultats d'exploitation et dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, 2016 et 2015

Sources des données : États financiers de la CSPAAT

	2016 (en millions de dollars)	2015 (en millions de dollars)
Revenus		
Cotisations	4 862	4 684
Revenus nets de placement	1 497	1 199
	6 359	**5 883**
Charges		
Coût des prestations	2 747	3 760
Cotisations au Fonds de garantie des prestations de retraite	56	56
Administration et autres frais	431	406
Obligations et engagements découlant des lois	244	263
Réévaluation des régimes à prestations déterminées des employés	35	(45)
	3 513	**4 440**
Résultat global	**2 846**	**1 443**
Moins : participations ne donnant pas le contrôle	(172)	(152)
Résultat global attribuable aux intervenants de la CSPAAT	**2 674**	**1 291**
Passif non provisionné	**3 925**	**6 599**

ainsi qu'une incidence importante sur les résultats financiers déclarés par la province.

11.1 Instruments financiers

Les instruments financiers comprennent les titres d'emprunt de la province et les instruments dérivés, comme les swaps de devises et les contrats de change à terme. Le projet du CCSP portant sur l'élaboration d'une nouvelle norme pour la présentation de l'information sur les instruments financiers a commencé en 2005. L'une des questions importantes liées à ce projet consistait à déterminer si les états financiers d'un gouvernement devraient tenir compte des changements de la juste valeur des contrats dérivés qu'il détient et, en particulier, si ces changements devraient avoir une incidence sur l'excédent ou le déficit annuel.

En mars 2011, le CCSP a approuvé une nouvelle norme comptable relative aux états financiers pour le secteur public, qui s'applique aux exercices débutant le 1er avril 2015 ou après cette date. La nouvelle norme fournit des indications sur le traitement des instruments financiers du gouvernement, et elle est similaire aux normes comparables visant le secteur privé.

L'une de ses principales exigences est que certains instruments financiers, notamment les instruments dérivés, soient comptabilisés à la juste valeur; les profits et les pertes non réalisés sur ces instruments sont comptabilisés annuellement dans un nouvel état des gains et pertes de réévaluation.

Certaines administrations canadiennes, dont l'Ontario, ne sont pas en faveur, pour la préparation de leurs états financiers, de l'adoption de ces réévaluations à la juste valeur et de la constatation des gains et pertes non réalisés. Le gouvernement de l'Ontario estime que son recours aux instruments dérivés a uniquement pour but de gérer les risques de change et de taux d'intérêt associés à ses portefeuilles de titres d'emprunt à long terme, et il indique avoir l'intention et la capacité de détenir ses instruments dérivés jusqu'à l'échéance des titres d'emprunt connexes.

Par conséquent, les gains et les pertes de réévaluation sur les instruments dérivés et les titres d'emprunt sous-jacents s'annulent mutuellement sur la période totale pendant laquelle les instruments dérivés sont détenus, de sorte qu'ils n'ont pas de conséquence économique véritable pour le gouvernement.

Ce dernier soutient que la comptabilisation annuelle des gains et des pertes théoriques l'obligerait à faire état de la volatilité même que les instruments dérivés cherchent à éviter. À son avis, cela ne traduirait pas fidèlement la réalité économique de ses opérations financières et ne répondrait pas aux besoins du public en matière d'information transparente sur les finances du gouvernement.

En réponse aux préoccupations des gouvernements, le CCSP s'était engagé à revoir la nouvelle norme sur les instruments financiers d'ici décembre 2013. Le CCSP a terminé son examen du chapitre SP 2601, *Conversion des devises*, et du chapitre SP 3450, *Instruments financiers*, et il a confirmé, en février 2014, le bien-fondé des principes qui sous-tendent la nouvelle norme.

Le CCSP avait reporté la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles normes aux exercices débutant le 1er avril 2016 ou après cette date. Toutefois, en 2015, il a de nouveau reporté la date d'entrée en vigueur – cette fois au 1er avril 2019 – pour les ordres supérieurs de gouvernement, afin de permettre une étude plus approfondie des différentes solutions de communication de l'information ayant trait à ces instruments financiers complexes.

Depuis février 2016, des membres du personnel du CCSP ont mené des consultations auprès de parties prenantes du secteur public et du secteur des organismes sans but lucratif au sujet des enjeux entourant la mise en application de la norme relative aux instruments financiers. Lors de ces consultations, les représentants des ordres supérieurs de gouvernement ont souligné la nécessité de prévoir une option de comptabilité de couverture. Le CCSP indique que son personnel, de concert avec les parties prenantes, a mis en lumière certaines questions relatives au moment de l'application de la nouvelle norme qui peuvent avoir des répercussions sur l'excédent ou le déficit annuel d'un gouvernement d'une manière qui ne concorde pas avec les opérations sous-jacentes. Le CCSP a observé que le Conseil des normes comptables internationales du secteur public a publié un exposé-sondage sur les instruments financiers qui tire parti des pratiques exemplaires de comptabilisation des instruments financiers du secteur privé aux termes des Normes internationales d'information financière. Le CCSP s'est tenu informé des travaux du Conseil des normes comptables internationales du secteur public, dont la norme proposée concernant les instruments financiers comporte une option de couverture. Le CCSP a mentionné qu'il envisageait d'utiliser cette norme. Il a ajouté que certaines parties prenantes avaient fait part de préoccupations concernant la volatilité éventuelle de la dette nette des gouvernements par suite de la constatation des instruments dérivés à la juste valeur. Le CCSP a noté en outre que, bien que cet aspect particulier ne s'inscrive pas dans l'examen de l'option de comptabilité de couverture, si les parties prenantes accueillent favorablement la proposition du Conseil des normes comptables internationales du secteur public, il pourrait, au moment de mettre la dernière main aux exigences de comptabilité de couverture, prendre en compte les répercussions sur la dette nette.

Nous continuons de recommander la tenue d'un dialogue constant entre notre Bureau et la Division du contrôleur provincial afin d'examiner les points soulevant des préoccupations communes, parallèlement à la réévaluation de la norme par le CCSP en vue de sa mise en oeuvre le 1er avril 2019.

11.2 Traitement comptable des activités à tarifs réglementés

Les pratiques servant à comptabiliser les activités à tarifs réglementés ont été élaborées pour tenir

compte de la nature particulière de certaines entités, telles que les services publics d'électricité, dont les tarifs sont réglementés par un organisme de réglementation indépendant dans la plupart des cadres de réglementation. En général, ces pratiques autorisent le report de revenus et de charges à des exercices futurs. L'organisme de réglementation autorise souvent l'entité à reporter aux exercices futurs certains coûts de l'exercice en cours recouvrés auprès des contribuables, et ces coûts reportés sont habituellement constatés selon les pratiques de comptabilisation des activités à tarifs réglementés en tant qu'actifs dans l'état de la situation financière de l'entité. Selon les principes comptables utilisés normalement, ces coûts seraient passés en charges au cours de l'exercice où ils sont engagés. Nous sommes préoccupés par la question de savoir s'il est approprié de constater des actifs et des passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés, notamment ceux des entreprises publiques, dans les états financiers consolidés de la province. Cependant, ne pas recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés aurait une incidence considérable sur les entités qui ont utilisé ce traitement comptable pendant des années dans les circonstances où cela est autorisé par les NCSP.

La comptabilisation des activités à tarifs réglementés est utilisée par deux des entreprises publiques provinciales, soit Ontario Power Generation (OPG) et Hydro One, dont les tarifs applicables aux consommateurs sont approuvés par un organisme de réglementation mis sur pied par le gouvernement, la Commission de l'énergie de l'Ontario. Le recours à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés est autorisé à l'heure actuelle par les principes comptables généralement reconnus au Canada à l'égard des entreprises publiques. Les dispositions relatives à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés précisent qu'il est nécessaire que les tarifs soient établis par un organisme de réglementation tiers indépendant. Nous remarquons cependant que, puisque le gouvernement de l'Ontario contrôle à la fois l'organisme de réglementation et les principales entités réglementées, il exerce une influence importante sur la détermination des coûts qui seront constatés par Hydro One et OPG lors d'un exercice donné, ce qui, ultimement, pourrait avoir un effet sur les tarifs d'électricité et sur le déficit ou l'excédent annuel déclaré par le gouvernement.

Dans nos rapports annuels précédents, nous indiquions que l'époque où les activités à tarifs réglementés faisaient l'objet d'un traitement comptable particulier semblait tirer à sa fin pour les gouvernements, comme ceux du Canada, qui se sont convertis aux Normes internationales d'information financière (IFRS) – élaborées par le Conseil des normes comptables internationales (CNCI) – en 2012. Nos commentaires étaient fondés sur le fait que, en janvier 2012, le CNC du Canada avait réitéré que toutes les entreprises publiques devaient préparer leurs états financiers en conformité avec les IFRS pour les exercices commençant le 1er janvier 2012 ou après. À ce moment, les IFRS ne comportaient pas de dispositions comptables s'appliquant aux activités à tarifs réglementés, de sorte que, par défaut, les IFRS n'autorisaient pas de traitement comptable particulier pour ce type d'activité.

Toutefois, le contexte entourant la comptabilisation des activités à tarifs réglementés a continué d'évoluer depuis. Des efforts ont été déployés pour harmoniser les principes comptables généralement reconnus aux États-Unis (les PCGR des États-Unis) avec les IFRS, par suite de la conversion du Canada à ces dernières en 2012. Les PCGR des États-Unis autorisaient alors, et autorisent encore, les pratiques comptables particulières s'appliquant aux activités à tarifs réglementés. La pertinence de ces pratiques comptables a fait l'objet de discussions dans le cadre des efforts d'harmonisation des PCGR des États-Unis et des IFRS. En parallèle avec ces discussions, le CNC du Canada a reporté d'un an la date de transition obligatoire vers les IFRS pour les entités ayant des activités à tarifs réglementés admissibles. D'autres reports d'un an avant

l'adoption des IFRS par ces entités ont été accordés au cours des dernières années.

En janvier 2014, on a mis de l'avant à titre provisoire une norme IFRS afin de faciliter l'adoption des IFRS par les entités à tarifs réglementés en leur permettant de conserver leurs conventions comptables existantes pour les soldes des activités à tarifs réglementés différés, jusqu'à l'adoption des IFRS à compter du 1er janvier 2015. Essentiellement, la norme provisoire permet aux entités qui adoptent les IFRS de continuer de constater les actifs et les passifs associés à leurs activités à tarifs réglementés jusqu'à ce que le CNCI ait mené à bien l'examen exhaustif de la comptabilisation de ces actifs et passifs. On ne sait pas encore quels seront les résultats de cet examen et quelle réponse sera apportée à la question de savoir si les pratiques comptables applicables aux activités à tarifs réglementés seront autorisées en permanence plutôt que sur une base provisoire, par exemple dans le cas des entreprises publiques.

En 2017, la vérificatrice générale de la Colombie-Britannique a nuancé par une réserve son opinion relative aux états financiers consolidés de la province, parce que le gouvernement a influé directement sur l'établissement des tarifs d'électricité en n'autorisant pas BC Hydro à recouvrer les coûts de ses services. Dans son rapport de septembre 2017 intitulé *Understanding Our Audit Opinion on BC's 2016/17 Financial Statements*, l'Office of the Auditor General of British Columbia déclare [*traduction*] : « Bien qu'il existe un organisme de réglementation tiers indépendant en Colombie-Britannique, le gouvernement a émis un certain nombre de directives que cet organisme doit suivre dans le cadre du processus d'établissement des tarifs. En fait, étant donné que le gouvernement incorpore les résultats comptables de BC Hydro à ses états financiers résumés, les directives du gouvernement ont une incidence sur son propre résultat net. »

Nous allons continuer de surveiller l'évolution de la situation et les facteurs pouvant avoir des effets sur l'utilisation des pratiques comptables applicables aux activités à tarifs réglementés dans le cas des entreprises publiques afin d'en évaluer l'incidence éventuelle sur les états financiers consolidés de l'Ontario.

12.0 Initiatives du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

La présente section traite d'autres points que le CCSP a examinés au cours de la dernière année et qui pourraient avoir ultérieurement une incidence sur la préparation des états financiers consolidés de la province.

12.1 Fondements conceptuels de la performance financière

Le cadre conceptuel existant du CCSP consiste en un ensemble d'objectifs et de principes fondamentaux interreliés qui favorisent l'élaboration de normes comptables uniformes. Son but est de conférer une certaine rigueur au processus de normalisation pour que les normes comptables soient objectives, crédibles et cohérentes, et qu'elles servent l'intérêt public.

En 2011, le CCSP a formé le Groupe de travail sur le cadre conceptuel afin de donner suite aux préoccupations soulevées par plusieurs gouvernements concernant les normes existantes et proposées, qui constituaient à leur avis une source de volatilité au niveau des résultats déclarés et avaient un effet de distorsion lors de la comparaison des prévisions budgétaires et des chiffres réels. Le Groupe de travail avait pour mandat d'examiner la pertinence des concepts et principes du cadre conceptuel actuel dans l'optique du secteur public.

Le Groupe de travail a d'abord cherché à obtenir les commentaires des parties prenantes sur les composantes essentielles du cadre conceptuel; ce

sont elles qui serviront d'assise à l'évaluation des fondements conceptuels actuels de la performance financière. Dans ce but, le Groupe de travail a publié deux documents de consultation, l'un intitulé *Caractéristiques des entités du secteur public* et l'autre, *La mesure de la performance financière dans les états financiers du secteur public.*

En mars 2015, le Groupe de travail a publié un troisième document de consultation, où l'on proposait un nouveau modèle d'information financière et des principes – sous forme provisoire – ayant trait aux caractéristiques du secteur public, aux objectifs des états financiers, aux caractéristiques qualitatives, aux éléments ainsi qu'aux règles de constatation, de mesure et de présentation propres au secteur public. La période prévue pour la présentation de commentaires s'est terminée en août 2015.

Le Groupe de travail prépare actuellement un énoncé de principes qui tiendra compte des commentaires reçus en réponse aux trois documents de consultation, et il proposera un cadre conceptuel et un modèle d'information financière révisés pour les entités du secteur public. Le CCSP prévoit publier un énoncé de principes en 2018.

12.2 Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations

Le but de ce projet est d'élaborer une norme qui traite de l'information relative aux obligations juridiques liées à la mise hors service d'une immobilisation corporelle faisant actuellement l'objet d'un usage productif. Par exemple, il peut exister des obligations associées à la mise hors service d'une installation de production d'électricité.

En août 2014, le CCSP a publié un énoncé de principes qui propose la création d'un nouveau chapitre portant sur les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations corporelles contrôlées par une entité du secteur public. La période prévue pour la présentation de commentaires s'est terminée en novembre 2014; se fondant sur la rétroaction reçue, le CCSP a publié en mars 2017 un exposé-sondage dont les principaux éléments sont les suivants :

- Une obligation liée à la mise hors service doit être comptabilisée lorsqu'il existe une obligation juridique d'engager des coûts de mise hors service relativement à une immobilisation corporelle, et qu'il est possible de calculer des estimations raisonnables.
- La comptabilisation d'une obligation liée à la mise hors service d'immobilisations fera augmenter la dette nette déclarée par l'entité du secteur public.
- Au moment de la comptabilisation initiale, l'entité fera augmenter du même montant que le passif la valeur comptable de l'immobilisation corporelle connexe. Cependant, si l'actif connexe ne fait plus l'objet d'un usage productif ou s'il n'est plus constaté à des fins comptables, le coût sera comptabilisé à titre de charge.
- Le coût inclus dans la valeur comptable de l'immobilisation corporelle doit être imputé aux charges de façon rationnelle et systématique. Cela peut comprendre l'amortissement sur le reste de la durée de vie utile de l'immobilisation corporelle ou d'une composante de cette dernière.
- L'estimation d'une obligation liée à la mise hors service d'immobilisations doit inclure les coûts directement attribuables aux activités de mise hors service, notamment les coûts au titre de l'exploitation, de l'entretien et du suivi de l'immobilisation qui sont postérieurs à la mise hors service.
- Le recours à une technique d'actualisation est souvent la meilleure méthode pour estimer le passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service.
- La valeur comptable du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service doit être revue à chaque date de déclaration financière.
- Les réévaluations ultérieures du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors

service peuvent entraîner soit une variation de la valeur comptable de l'immobilisation corporelle connexe, soit une charge.

La date limite pour la présentation de commentaires au CCSP concernant ces propositions était le 15 juin 2017.

12. 3 Revenus

Il y a deux sources importantes de revenus gouvernementaux – les paiements de transfert et les revenus fiscaux – qui sont examinées aux chapitres SP 3410, *Paiements de transfert*, et SP 3510, *Recettes fiscales*, des NCSP. Toutefois, les NCSP n'abordent pas de façon spécifique les autres revenus.

En septembre 2011, le CCSP a approuvé un projet modifié portant sur les revenus pour remédier aux indications limitées à propos de certains revenus qui sont courants dans le secteur public. Le CCSP ne visait pas à examiner les normes actuelles sur les revenus; il voulait plutôt mettre de l'avant des indications générales pour répondre aux questions concernant le moment où constater les revenus ainsi que la façon de les mesurer et de les présenter dans les états financiers.

Le but du projet est de publier un nouveau chapitre portant sur les revenus, qui s'appliquerait aux entités du secteur public qui se conforment aux NCSP.

Par suite de la publication d'un énoncé de principes en 2013, le CCSP a diffusé plus tôt cette année un exposé-sondage afin de recueillir les commentaires du public.

L'exposé-sondage :

- met l'accent sur deux principales sources de revenus :
  - les opérations avec contrepartie;
  - les opérations unilatérales (sans contrepartie);
- indique que l'existence d'une obligation de prestation pour l'entité du secteur public qui reçoit le revenu est l'élément caractéristique d'une opération avec contrepartie;
- définit une obligation de prestation comme étant une promesse exécutoire de fournir un bien ou un service;
- précise que les revenus découlant d'une opération avec contrepartie sont comptabilisés à mesure que l'entité du secteur public s'acquitte de l'obligation de prestation;
- rend compte du fait que les obligations de prestation peuvent être remplies à un moment précis ou sur une période donnée, tout dépendant de la méthode qui reflète le mieux le transfert de biens ou de services au payeur;
- exige des entités du secteur public qu'elles comptabilisent les revenus découlant d'une opération unilatérale au moment où une autorisation et un événement confèrent à ces entités un droit sur les ressources économiques sous-jacentes.

Le CCSP a demandé aux parties prenantes de lui transmettre leurs commentaires sur l'exposé-sondage d'ici le 15 août 2017.

12.4 Partenariats public-privé

En décembre 2014, le CCSP a approuvé un projet sur les avantages sociaux pour améliorer les chapitres actuels des NCSP en prenant en compte les modifications qui ont été apportées aux concepts comptables connexes et les nouveaux types de régimes de retraite qui ont vu le jour depuis la publication des chapitres en question, il y a déjà des dizaines d'années. Le projet vise à examiner la version existante des chapitres SP 3250, *Avantages de retraite*, et SP 3255, *Avantages postérieurs à l'emploi, congés rémunérés et prestations de cessation d'emploi*. La première étape du projet porte sur les aspects relatifs aux mesures, comme le report des écarts entre résultats et prévisions, et sur les taux d'actualisation. Lors de la deuxième étape, on abordera les régimes de retraite non conventionnels, par exemple les régimes à risques partagés, de même que d'autres sujets importants, comme les régimes interemployeurs à prestations déterminées et les congés de maladie acquis.

En décembre 2016, le CCSP a amorcé la première étape du projet en publiant un appel à commentaires sur le report des gains et pertes actuariels. Les gouvernements et les autres entités du secteur public doivent poser d'importantes hypothèses lorsqu'ils évaluent les obligations au titre des régimes de retraite et les actifs de ces régimes. Les gains et pertes actuariels mesurent l'écart entre les hypothèses et les résultats techniques des régimes, incluant les mises à jour de ces hypothèses, le cas échéant. Par le passé, la pratique comptable courante au Canada consistait à reporter ces gains et pertes sur une longue période. Toutefois, au cours de la dernière décennie, d'autres référentiels comptables utilisés au Canada en sont venus à comporter une approche de constatation immédiate. L'appel à commentaires vise à recueillir les points de vue des parties prenantes concernant la question de savoir si le report demeure un choix approprié dans le secteur public. Les partisans de l'approche de report font valoir que l'on évite ainsi d'engendrer de la volatilité au niveau des résultats présentés, et que cela facilite les comparaisons entre les chiffres inscrits au budget et les chiffres réels, tandis que ceux qui sont en faveur de la constatation immédiate sont d'avis que cela contribue à promouvoir la responsabilisation en fournissant aux utilisateurs des états financiers l'information la plus pertinente possible.

La prochaine étape du processus consistera à publier un appel à commentaires sur les taux d'actualisation; une approbation à cet égard est prévue d'ici la fin de 2017.

13.0 Questions législatives

Aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale est tenue de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor publiés au cours de l'année. Elle est également tenue, en application de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre poste voté en même temps dans le budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée.

13.1 Approbation des dépenses par l'Assemblée législative

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative des budgets des dépenses détaillés faisant état des dépenses que chaque ministère prévoit engager dans le cadre de chacun de ses programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine le budget des dépenses de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. À la suite d'un rapport du Comité, des motions d'adoption pour chacun des budgets des dépenses sélectionnés par ce dernier sont débattues par l'Assemblée législative pendant au plus deux heures, puis font l'objet d'un vote. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés être adoptés par le Comité, présentés à l'Assemblée législative et approuvés par celle-ci.

Une fois les motions d'adoption approuvées, il reste à l'Assemblée législative à donner son approbation finale afin de conférer les autorisations de dépenser au moyen d'une loi de crédits, qui précise les montants pouvant être dépensés par les ministères et les bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée, conformément à ce qui est indiqué dans le budget des dépenses. Une fois la loi de crédits approuvée, les dépenses qu'elle autorise constituent des crédits votés. La *Loi de crédits de 2017*, qui porte sur l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2017, a reçu la sanction royale le 30 mars 2017.

La loi de crédits reçoit la sanction royale seulement après le début de l'exercice, et parfois même après sa clôture seulement, de sorte que le gouvernement a habituellement besoin qu'on lui accorde un pouvoir de dépenser provisoire avant l'adoption de ladite loi. Pour l'exercice 2016-2017,

l'Assemblée législative a adopté deux lois accordant des crédits provisoires, soit la *Loi de 2015 portant affectation anticipée de crédits pour 2016-2017* et la *Loi supplémentaire de 2016 portant affectation anticipée de crédits pour 2016-2017*. Ces lois ont reçu la sanction royale le 10 décembre 2015 et le 8 décembre 2016, respectivement; elles autorisaient le gouvernement à affecter jusqu'à 127,1 milliards de dollars aux dépenses de la fonction publique, 4,4 milliards à des investissements et 219,5 millions, aux dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée. Les deux lois sont entrées en vigueur le 1er avril 2016 et ont conféré au gouvernement les autorisations requises pour engager des dépenses à compter du 1er avril 2016 jusqu'au moment où la *Loi de crédits de 2017* a reçu la sanction royale, soit le 30 mars 2017.

Étant donné que les autorisations de dépenser accordées par la *Loi de 2015 portant affectation anticipée de crédits pour 2016-2017* et la *Loi supplémentaire de 2016 portant affectation anticipée de crédits pour 2016-2017* sont censées être temporaires, ces deux lois ont été abrogées lorsque la *Loi de crédits de 2017* a reçu la sanction royale. La *Loi de crédits de 2017* a en outre ramené de 4,4 milliards à 4,3 milliards de dollars les investissements autorisés, et elle a porté de 219,5 millions à 225,4 millions les dépenses totales autorisées pour les bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée.

13.2 Mandats spéciaux

Si l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 1.0.7 de la *Loi sur l'administration financière* permet l'établissement d'un mandat spécial autorisant des dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation insuffisante. Ces mandats sont autorisés par décret et sont approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été émis pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2017.

13.3 Arrêtés du Conseil du Trésor

L'article 1.0.8 de la *Loi sur l'administration financière* permet au Conseil du Trésor d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque ce montant est insuffisant pour réaliser l'objet de celles-ci. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés, qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice par le gouvernement. Le gouvernement estime que l'exercice est clos lorsque tous les redressements finals découlant de notre audit ont été apportés et que les Comptes publics ont été publiés et ont été déposés devant l'Assemblée législative.

Même si la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* a été abrogée et réédictée dans la *Loi sur l'administration financière* en décembre 2009, le paragraphe 5(4) de la loi abrogée a été maintenu et autorise le Conseil du Trésor à déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*. Cette délégation demeure en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une nouvelle délégation. Depuis 2006, le Conseil du Trésor a délégué le pouvoir de prendre des arrêtés aux ministres pour les transferts entre programmes au sein de leur ministère, et au président du Conseil du Trésor pour les transferts entre programmes de différents ministères ainsi que pour les affectations de crédits supplémentaires à même le fonds de prévoyance. Les affectations de crédits supplémentaires constituent des arrêtés du Conseil du Trésor, aux termes desquels l'affectation de crédits est compensée par une réduction équivalente du montant disponible dans le fonds de prévoyance central du gouvernement.

La **figure 9** présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés pris par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices.

La **figure 10** résume les arrêtés du Conseil du Trésor au cours de l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2017, selon le mois où les arrêtés ont été pris.

Conformément au *Règlement de l'Assemblée législative*, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans la *Gazette de l'Ontario*, avec des renseignements explicatifs. Les arrêtés pris en 2016-2017 doivent en principe être publiés dans la *Gazette de l'Ontario* en décembre 2017. L'**annexe 4** du présent rapport présente la liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor en 2016-2017, y compris les montants autorisés et les montants dépensés.

13.4 Transferts autorisés par la Commission de régie interne

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que la vérificatrice générale en fasse mention dans son rapport annuel.

En conséquence, la **figure 11** fait état des transferts effectués à même le crédit 201 dans le Budget des dépenses 2016-2017.

13.5 Créances irrécouvrables

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor, autoriser par décret la radiation, dans les comptes, de tout montant dû à la Couronne qui fait l'objet d'un règlement ou qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être déclarés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2016-2017, des sommes totalisant 267 millions de dollars, payables à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux, ont été radiées. (Le chiffre correspondant en 2015-2016 était de 396 millions de dollars.) Les sommes suivantes ont été radiées en 2016-2017 à titre de créances irrécouvrables :

- 64,4 millions de dollars au titre de l'impôt des sociétés (98,9 millions en 2015-2016);

Figure 9 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, de 2012-2013 à 2016-2017 (en millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

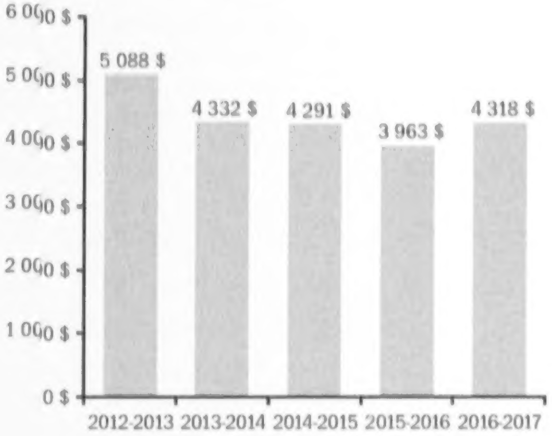


Figure 10 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor se rapportant à l'exercice 2016-2017, par mois

Source des données : Conseil du Trésor

Mois de publication	Nombre	Autorisations (en millions de dollars)
Avril 2016 – février 2017	92	1 800
Mars 2017	60	2 136
Avril 2017	5	189
Mai 2017 – août 2017	4	193
Total	**161**	**4 318**

Figure 11 : Transferts autorisés concernant le Bureau de l'Assemblée législative, 2016-2017

Source des données : Commission de régie interne

Du :		$
poste 6	Sergent d'armes et locaux de l'enceinte parlementaire	(95 500)
Au :		
poste 2	Bureau du greffier	95 500

- 49,9 millions de dollars au titre de débiteurs dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants (59,7 millions en 2015-2016);
- 45,9 millions de dollars au titre de débiteurs dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (65,3 millions en 2015-2016);
- 40,3 millions de dollars au titre de la taxe de vente au détail (124,2 millions en 2015-2016);
- 27,3 millions de dollars au titre de l'impôt-santé des employeurs (20,3 millions en 2015-2016);
- 39,2 millions de dollars au titre d'autres débiteurs fiscaux et non fiscaux (36,4 millions en 2015-2016).

Le volume 2 des Comptes publics de 2016-2017 présente un résumé des radiations ventilées par ministère. Conformément aux conventions comptables appliquées dans la préparation des états financiers consolidés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. La plus grande partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers consolidés du gouvernement. Cela dit, les montants effectivement radiés doivent quand même être approuvés par décret.

Chapitre 3

Rapport sur les audits de l'optimisation des ressources

L'objet de nos audits de l'optimisation des ressources consiste à examiner la qualité de la gestion des programmes et des activités des ministères, des organismes du secteur parapublic, des organismes de la Couronne et des sociétés contrôlées par la Couronne. Ces audits sont menés en application du paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, qui dispose que le Bureau doit faire état des cas où il a constaté que des sommes ont été engagées sans égard adéquat à l'économie et à l'efficience, ou des cas où l'on n'avait pas établi de procédures appropriées pour mesurer l'efficacité de la prestation des services et faire rapport à ce sujet.

S'il y a lieu, ces audits englobent également les questions reliées à la conformité. Essentiellement, les audits de l'optimisation des ressources abordent les activités sous-jacentes du programme ministériel ou de l'organisme audité afin d'en évaluer la rentabilité ainsi que le niveau de service offert au public. Le présent chapitre contient les conclusions, les observations et les recommandations des audits de l'optimisation des ressources menés au cours du dernier exercice.

Les programmes et activités ministériels et les organismes du secteur parapublic audités cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de différents critères, comme l'impact financier du programme ou de l'organisme, son importance pour l'Assemblée législative, les questions connexes de sensibilité sous l'angle du public et de sécurité publique, de même que les résultats des audits antérieurs et des activités de suivi connexes.

Nous planifions et exécutons les travaux associés à nos audits de l'optimisation des ressources, et nous présentons des rapports à ce sujet, en respectant les normes professionnelles applicables aux missions de certification qui ont été établies par les Comptables professionnels agréés du Canada (anciennement l'Institut Canadien des Comptables Agréés), lesquelles englobent les audits de l'optimisation des ressources ainsi que les audits de conformité. Ces normes comprennent la tenue de sondages et d'autres procédures que nous jugeons nécessaires, dont l'obtention de conseils d'experts de l'extérieur lorsque cela est nécessaire.

Avant d'entreprendre un audit, notre personnel procède à une recherche approfondie sur le domaine visé et rencontre les représentants de l'entité auditée pour discuter du point central de l'audit, y compris ses objectifs et critères. Au cours de l'audit, notre personnel maintient un dialogue constant avec l'entité auditée afin de surveiller la progression de l'audit et de garder les lignes de communication ouvertes. À la fin des travaux sur place, nous discutons des questions importantes avec l'entité auditée, puis nous rédigeons un rapport provisoire. Les cadres supérieurs responsables de l'audit rencontrent ensuite la haute direction de l'entité auditée pour discuter du rapport provisoire et des réponses de la direction à nos recommandations. Dans le cas des organismes du secteur

parapublic, nous avons aussi des discussions avec la haute direction du ministère subventionnaire.

Après la rédaction de la version définitive de chaque rapport d'audit de l'optimisation des ressources et des réponses connexes, les rapports sont intégrés au rapport annuel sous forme de sections du présent chapitre.

Ministère du Procureur général

Section
3.01

Commission de révision de l'évaluation foncière et Commission des affaires municipales de l'Ontario

1.0 Résumé

Le gouvernement de l'Ontario établit des commissions et des tribunaux afin de faciliter la médiation ou d'assurer la prise de décisions indépendamment du gouvernement afin de régler des différends qui opposent des personnes entre elles ou qui les opposent à l'État. Étant donné que ces commissions et ces tribunaux, à l'instar des tribunaux judiciaires, examinent des preuves, procèdent à la recherche des faits et rendent des décisions qui ont des répercussions sur les droits de la personne, ils constituent ce que l'on appelle des organismes « quasi judiciaires ». Les causes qu'ils entendent sont tranchées par leurs membres, c'est-à-dire les arbitres, puisqu'il s'agit d'un processus d'arbitrage.

Notre audit porte sur les activités de la Commission de révision de l'évaluation foncière (la Commission de révision) et de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (la Commission des affaires municipales), qui font partie des Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario.

Commission de révision de l'évaluation foncière

La Commission de révision entend des appels portant principalement sur l'évaluation et la classification de biens-fonds résidentiels et non résidentiels. Pour sa part, la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM) évalue et classifie toutes les propriétés situées en Ontario, ce qui a une incidence sur le montant des impôts fonciers que les propriétaires doivent verser aux municipalités. Si un propriétaire est en désaccord avec l'évaluation foncière de la SEFM, il peut déposer un appel auprès de la Commission de révision.

Lors de notre audit de la Commission de révision, nous avons constaté que le délai de traitement des appels dépassait la cible fixée, et qu'en mars 2017, il y avait environ 16 600 appels en instance. De nombreux propriétaires fonciers doivent attendre des années (1 811 appels sont en instance depuis plus de quatre ans) avant que leur appel d'une évaluation soit réglé; de ce fait, ils risquent de ne pas recevoir un remboursement d'impôt foncier en temps voulu dans l'éventualité où une décision en leur faveur serait rendue. Ces retards peuvent être particulièrement onéreux pour les municipalités, car celles-ci comptent sur les

recettes d'impôt foncier pour financer leur budget de fonctionnement. La nécessité de rembourser des millions de dollars d'impôts fonciers peut soulever des difficultés financières pour les petites municipalités.

Nos préoccupations particulières concernant la Commission de révision sont les suivantes :

- **Il subsiste un nombre important d'appels en instance, dont certains remontent à 1998.** Malgré la baisse du nombre total d'appels reçus depuis 2009, la Commission de révision a peine à éliminer le retard dans le traitement des appels. Nous avons constaté qu'en mars 2017, le nombre d'appels en instance auprès de la Commission de révision se chiffrait à 16 600 environ, ce qui est près de trois fois plus élevé que le nombre d'appels en instance jugé acceptable, soit 5 830. Bien que 14 790 appels soient en instance depuis tout au plus quatre ans, la Commission de révision n'a pas pu nous soumettre une ventilation de ces appels selon qu'ils portent sur des biens-fonds résidentiels ou non résidentiels, mais elle nous a toutefois indiqué qu'ils avaient trait pour une bonne part à des biens non résidentiels. Les 1 811 autres appels sont en instance depuis plus de 4 ans, et 564 le sont depuis une période allant de 8 à 19 ans. Près de 96 % de ces 1 811 appels (1 740 environ) ont trait à des biens-fonds non résidentiels, et le reste (4 %, ou 70 appels), à des biens-fonds résidentiels.
- **Les retards dans l'arbitrage des appels relatifs à des biens-fonds non résidentiels qui ont trait à des montants élevés engendrent de l'incertitude pour les petites municipalités.** Ces retards ont des répercussions négatives sur la capacité de gestion budgétaire des petites municipalités, car les impôts fonciers provenant de ces biens-fonds non résidentiels représentent une grande partie de leur assiette fiscale. Par exemple, il a fallu à la Commission de révision un an et demi et quatre ans, respectivement, pour résoudre deux appels portant sur des biens-fonds non résidentiels. La décision rendue par la Commission de révision dans ces dossiers a donné lieu à une baisse significative de l'évaluation foncière de deux propriétés situées dans deux petites collectivités. Au total, les deux municipalités en question ont dû rembourser aux propriétaires une somme de 10,7 millions de dollars au titre des impôts fonciers perçus lors des années d'imposition 2009 à 2012.
- **Les statistiques annuelles publiées sur la charge de travail ont été surestimées pendant de nombreuses années.** La *Loi sur l'évaluation foncière* (la Loi) porte qu'une personne peut interjeter appel lors de n'importe laquelle des quatre années que compte un cycle d'évaluation foncière. Elle précise aussi que, lorsqu'un appel est déposé durant une année d'imposition mais n'est pas tranché au cours de cette même année, l'appelant « est réputé avoir interjeté le même appel » lors de chaque année subséquente du cycle d'évaluation, ce qui constitue un « appel présumé ». Dans un tel cas, la Commission de révision inscrit automatiquement un nouvel appel lors de l'année d'imposition suivante, et ainsi de suite jusqu'à la fin du cycle si l'appel n'est pas réglé avant. Bien que cette disposition déterminative soit définie dans la Loi, il appartient à la Commission de révision de déterminer quels chiffres sont présentés à cet égard, et comment ils sont présentés. Or, étant donné que la Commission de révision a choisi de rendre publics à la fois le nombre d'appels soumis au départ et le nombre d'appels présumés, le nombre d'appels reçus (32 000) figurant dans son rapport annuel était surestimé dans une proportion de 507 % en 2015-2016 (le nombre réel d'appels soumis au départ était de 5 272).
- **La Commission de révision ne procède pas à des examens de la qualité des décisions rendues oralement par ses membres.** À

la fin d'une audience, les membres de la Commission, se fondant sur leur jugement professionnel et sur la preuve soumise, rendent une décision orale, ou ils peuvent rendre ultérieurement une décision écrite. Environ 80 % des décisions des membres de la Commission sont rendues oralement. Ces décisions ne font pas l'objet d'un examen d'assurance de la qualité par les pairs, contrairement aux décisions écrites.

- **Le processus de prise de décision par les membres de la Commission pourrait être plus transparent.** Les décisions sont discrétionnaires : elles reposent sur le jugement professionnel des membres et sur les preuves présentées, et, pour la majorité des appels portant sur des biens-fonds résidentiels et non résidentiels, elles sont rendues oralement par un seul membre. Cependant, la Commission de révision n'enregistre pas les audiences aux fins de procéder à des examens internes, de donner suite aux plaintes et de protéger les membres en cas d'allégations d'inconduite à leur encontre, sans compter que cela pourrait servir d'aide-mémoire aux membres au moment de rédiger leurs décisions, et être utile pour évaluer le rendement de ces derniers.
- **Le temps de travail réel des membres à temps plein de la Commission de révision n'est pas consigné de façon systématique ni analysé.** Il n'existe pas de politique officielle exigeant que les 12 membres à temps plein de la Commission de révision consignent leurs activités durant leurs heures de travail. Ces membres ont bien comme pratique de remplir des feuilles de temps, mais ils ne le font pas de manière systématique. Nous avons également constaté que, entre 2013 et 2016, environ 1 540 audiences ont été annulées à tout au plus trois jours de préavis. En raison de ce court délai, il était très difficile pour la Commission de révision de confier d'autres audiences aux membres à temps plein. Nous avons appris que les membres à temps plein exécutaient alors d'autres activités, par exemple la rédaction de décisions ou d'autres tâches particulières. Toutefois, étant donné que les membres à temps plein ne sont pas tenus de consigner systématiquement leur emploi du temps, aucun document officiel ne permet de confirmer ce à quoi ils se consacrent lorsqu'ils se retrouvent avec du temps libre en raison de l'annulation d'une audience à bref préavis.
- **L'évaluation du rendement d'ensemble de la Commission de révision doit être améliorée.** La Commission de révision publie des données se limitant à seulement deux paramètres de mesure du rendement : le délai pour régler les appels relatifs aux biens-fonds résidentiels (les appels touchant des biens-fonds non résidentiels ne sont pas inclus), et le délai requis pour rendre une décision. On ne publie pas d'information portant sur d'autres indicateurs de rendement de portée générale, par exemple la satisfaction des utilisateurs et le coût moyen par appel, comme le recommandait pourtant le ministère du Procureur général en 2015.
- **Des membres de la Commission ayant obtenu un faible résultat lors d'un concours ont été nommés.** Il est bien précisé dans la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux* que le processus de sélection pour la nomination des membres d'un tribunal décisionnel est un processus concurrentiel fondé sur le mérite. Or, nous avons déterminé qu'il n'est pas toujours certain que ce processus de sélection est respecté. Par exemple, en 2014, la Commission de révision, par l'entremise d'un jury différent, a fait passer une nouvelle entrevue à 3 des 17 candidats non retenus lors d'un concours ayant eu lieu en 2013 et les a par la suite nommés. Dans sa correspondance au ministère du Procureur général, la

Commission de révision indiquait que ces candidats avaient obtenu un classement élevé lors du concours de 2013. Cela ne concorde toutefois pas avec la documentation de la Commission, car deux de ces trois candidats n'avaient pas obtenu une note élevée lors du concours de 2013.

Commission des affaires municipales de l'Ontario

La Commission des affaires municipales entend des appels portant principalement sur un large éventail de différends reliés à l'aménagement du territoire, par exemple des modifications de plans officiels et de règlements de zonage, ou encore des dérogations mineures. On parle de dérogation mineure lorsqu'un propriétaire demande à un comité de dérogation municipal l'autorisation de ne pas se conformer à un règlement de zonage, par exemple pour installer une remise lorsque cela contrevient à l'exigence de retrait applicable au bien-fonds. Si la dérogation mineure demandée n'est pas accordée, le propriétaire peut faire appel de la décision devant la Commission des affaires municipales. Les appels relatifs à d'autres questions, par exemple la modification d'un plan officiel à des fins de promotion immobilière, sont généralement plus complexes et sont plus longs à régler.

En juin 2016, le gouvernement de l'Ontario a annoncé la tenue d'un examen détaillé du mode de fonctionnement de la Commission des affaires municipales ainsi que de son rôle dans le contexte du système provincial d'aménagement du territoire, le but étant de rendre le recours à la Commission plus abordable et plus accessible pour l'ensemble des résidents de l'Ontario. En mai 2017, le gouvernement a déposé le projet de loi 139. Si ce projet de loi est adopté, la Commission des affaires municipales deviendra le Tribunal d'appel de l'aménagement local (le Tribunal d'appel). L'une des principales modifications législatives proposées concerne les appels portant sur des dossiers complexes d'aménagement du territoire et fait en sorte que le nouveau Tribunal d'appel ne pourra infirmer une décision municipale que si la décision ne respecte pas les politiques provinciales ou les plans municipaux officiels. L'examen mené par le gouvernement est commenté à la **section 2.4.4**.

Au cours des dernières années, il y a eu des critiques publiques émanant à la fois de citoyens et de conseils municipaux, selon qui les décisions de la Commission des affaires municipales ne reposaient pas sur une justification objective et claire, surtout lorsque les décisions avaient comme effet de renverser des dispositions de plans municipaux officiels. Des groupes de citoyens se sont plaints en outre que les règles du jeu n'étaient pas équitables lorsqu'ils interjetaient des appels à l'égard de projets complexes d'aménagement du territoire mis de l'avant par des promoteurs.

Notre audit a mis en lumière plusieurs problèmes opérationnels que la Commission des affaires municipales devrait régler avant de devenir le nouveau Tribunal d'appel, pour se donner les moyens de régler de façon efficiente et économique les différends relatifs à l'aménagement du territoire. Voici un aperçu de nos constatations :

- **Il faut apporter des améliorations aux opérations de la Commission des affaires municipales avant la transformation de cette dernière en un nouveau tribunal.** Nous avons observé que certaines municipalités et certains appelants avaient exprimé des préoccupations quant au caractère équitable et impartial des décisions des membres de la Commission, et il y a eu des décisions de cette dernière qui ont été portées en appel devant les tribunaux. En outre, des représentants de plusieurs municipalités nous ont déclaré avoir dépensé des millions de dollars à même les fonds publics pour défendre leurs plans officiels déjà approuvés par les membres de leur conseil élu et par la province. Bien que le projet de loi mentionné précédemment établit que le nouveau Tribunal d'appel ne pourra pas entendre certains appels visant des plans

municipaux officiels, il ne règle pas les points opérationnels reliés au processus d'audience. La Commission des affaires municipales nous a fait savoir que les dossiers étaient confiés à ses membres en fonction de facteurs comme les antécédents de ces derniers, leur expérience et leur charge de travail; toutefois, dans la majorité des cas, les audiences étaient tenues par un seul membre, et il est possible que les décisions rendues par un seul membre soient entachées de subjectivité. De même que pour la Commission de révision, on ne dispose pas d'enregistrements sonores des audiences pour pouvoir mener au besoin des examens internes ou externes.

- **De nombreux appels, qu'ils aient trait à des dérogations mineures ou à des dossiers complexes, ont été très longs à régler.** En 2016-2017, la Commission des affaires municipales avait prévu des audiences pour entendre 1 349 nouveaux appels concernant des litiges liés à l'aménagement du territoire; de ce nombre, 421 (30 %) avaient trait à des dérogations mineures. Les 928 autres appels (70 %) portaient sur des dossiers d'aménagement du territoire plus complexes. La Commission des affaires municipales n'a pas fixé de délai de règlement raisonnable et acceptable pour l'un ou l'autre de ces types d'appels. L'étude d'un rapport interne de la Commission des affaires municipales nous a permis de faire les observations suivantes :
  - En 2016-2017, il s'était écoulé en moyenne 227 jours entre le dépôt de l'appel et le jour où la décision a été rendue dans le cas des dérogations mineures. La Commission des affaires municipales a également eu du mal à atteindre son objectif consistant à tenir une audience dans les 120 jours suivant la réception d'une demande d'appel complète pour 85 % des appels concernant des dérogations mineures. De fait, le résultat a été de 44 % seulement en 2016-2017, ce qui est nettement plus bas qu'en 2012-2013 (81 %).
  - Pour ce qui est des dossiers complexes réglés en 2015-2016 (soit l'exercice le plus récent pour lequel les données sont facilement accessibles), le temps écoulé entre le dépôt de l'appel et la clôture du dossier allait de 10 mois à près de 7 ans. En 2016-2017, la proportion de dossiers complexes pour lesquels la Commission des affaires municipales avait prévu une première audience dans les 180 jours suivant la réception d'une demande d'appel complète a été de 74 %, ce qui est en deçà de la cible de 85 %.
- **S'il est vrai que 80 % des décisions ont été rendues dans les 60 jours suivant la fin de l'audience, il a fallu attendre près d'un an dans beaucoup d'autres cas.** La cible de rendement de la Commission des affaires municipales consiste à rendre 85 % des décisions dans les 60 jours suivant la fin des audiences, et ce, pour tous les types d'appels. Nous avons constaté que la Commission des affaires municipales avait respecté ce délai dans une proportion de 80 % en 2016-2017, ce qui était proche de sa cible. Au cours de l'exercice en question, 218 des 1 087 décisions rendues l'ont été dans un délai qui se situait entre 60 jours et un an. Nous avons aussi noté que 6 des 27 membres de la Commission étaient à l'origine de quelque 40 % des décisions ayant exigé plus de 60 jours entre 2012-2013 et 2016-2017.
- **Des efforts sont requis au chapitre de l'établissement de cibles et de l'évaluation des activités de médiation.** La Commission des affaires municipales était censée renforcer sa capacité de médiation pour régler les appels; cependant, elle n'a pas encore fixé de cible ni mesuré les résultats des activités de médiation. Elle a aussi déclaré avoir encouragé les parties aux appels à recourir à la médiation, mais elle n'a pas pu démontrer

quels résultats ces efforts avaient donnés. Nous notons que le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario fait rapport chaque année à propos du nombre de médiations ayant eu lieu et du pourcentage de dossiers réglés grâce à la médiation; la Commission des affaires municipales n'a pas utilisé de mesures de ce genre.

- **Le temps de travail réel des membres de la Commission n'est pas complet ni analysé.** Les membres de la Commission des affaires municipales représentent une ressource clé de cette dernière, car ils assurent le déroulement des médiations, tiennent des audiences et rendent des décisions pour trancher les appels. Pourtant, la Commission des affaires municipales ne fait pas le suivi des heures de travail de ses 20 membres à temps plein pour déterminer dans quelle mesure ils gèrent leur charge de travail de façon efficace et efficiente. La Commission n'a pas non plus procédé à une analyse afin de déterminer si elle dispose d'un nombre suffisant de membres pour venir à bout de la charge de travail et éliminer l'arriéré des dossiers à traiter. L'arriéré est constitué des dossiers dans lesquels les objectifs de rendement de la Commission n'ont pas été atteints.
- **L'embauche de membres de la Commission n'est pas étayée par une documentation suffisante.** La *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces* tribunaux porte que le processus de sélection pour la nomination des membres d'un tribunal décisionnel est un processus concurrentiel fondé sur le mérite. Or, nous avons constaté qu'il n'en allait pas toujours ainsi. En 2016, cinq candidats ont passé une entrevue devant un jury de deux membres en vue de pourvoir deux postes de membres à temps plein. Nous avons déterminé que l'un des membres du jury n'a fourni aucune note pour les cinq candidats en question, et que l'autre membre du jury n'a pas fourni une note complète dans le cas de deux des cinq candidats. De ce fait, la documentation établissant comment les deux candidats retenus avaient été sélectionnés est incomplète.

Le présent rapport contient 13 recommandations consistant en 24 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusions générales

Il ressort de notre audit que, s'il est de fait que la Commission de révision de l'évaluation foncière a rempli son mandat d'examen des différends relatifs aux évaluations foncières et autres différends en conformité avec les lois et les règlements applicables, elle n'a pas toujours su le faire de façon efficiente, ce qui explique l'arriéré persistant d'appels à traiter.

Par ailleurs, nous concluons que la Commission des affaires municipales de l'Ontario s'est elle aussi acquittée de son mandat d'examiner les différends ayant trait à l'aménagement du territoire et à d'autres sujets conformément aux lois et aux règlements applicables. Toutefois, ses opérations doivent faire l'objet d'améliorations afin qu'elle puisse mener ses activités de façon plus efficiente et plus économique préalablement à sa conversion prochaine en un nouveau tribunal.

La Commission de révision et la Commission des affaires municipales ne disposaient ni l'une ni l'autre de données complètes et exactes – statistiques sur la charge de travail, coût par appel pour évaluer le rapport coût-efficacité, etc. – pour étayer la prise de décisions, améliorer leurs activités et faire rapport au public. Nous avons constaté qu'aucune de ces deux commissions n'était dotée de systèmes et de procédures efficaces pour s'assurer que leurs ressources, y compris le temps de travail de leurs membres, étaient utilisées de façon optimale en vue d'éliminer l'arriéré de dossiers de la Commission de révision et les retards dans la tenue des audiences et le règlement des appels à la Commission des affaires municipales. De plus,

ces commissions ne documentent pas toujours les raisons justifiant la sélection de leurs membres.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Commission de révision de l'évaluation foncière

Le ministère du Procureur général (le Ministère) souscrit aux observations et recommandations de la vérificatrice générale concernant la Commission de révision de l'évaluation foncière (la CRÉF).

Le Ministère reconnaît l'importance de s'assurer que les activités de la CRÉF sont menées en conformité avec les lois et règlements applicables ainsi que de façon efficiente et économique. L'accès à la justice pour tous les Ontariens demeure une préoccupation primordiale du gouvernement de l'Ontario. Les tribunaux décisionnels jouent un rôle essentiel dans le système de justice de l'Ontario, et ils utilisent leur expertise spécialisée pour régler une grande variété de différends de manière indépendante et impartiale.

La CRÉF est l'un des tribunaux du regroupement de l'environnement et de l'aménagement du territoire, qui est formé de cinq tribunaux spécialisés dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ce regroupement s'inscrit dans la stratégie du gouvernement de favoriser la collaboration entre les organismes et d'assurer la coordination des activités et de l'administration. Il favorise la cohérence des pratiques, des procédures et du processus décisionnel des tribunaux.

Le Ministère est reconnaissant des efforts consentis par le Bureau de la vérificatrice générale pour formuler des recommandations visant à améliorer les activités des tribunaux décisionnels. Il continuera de travailler avec Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario pour assurer le suivi des recommandations afin d'accroître l'efficacité et la rentabilité des activités de la CRÉF.

Commission des affaires municipales de l'Ontario

Le ministère du Procureur général (le Ministère) souscrit aux observations et recommandations de la vérificatrice générale concernant la Commission des affaires municipales de l'Ontario (la CAMO).

Le Ministère reconnaît l'importance de s'assurer que les activités de la CAMO sont menées en conformité avec les lois et règlements applicables ainsi que de façon efficiente et économique. L'accès à la justice pour tous les Ontariens demeure une préoccupation primordiale du gouvernement de l'Ontario. Les tribunaux décisionnels jouent un rôle essentiel dans le système de justice de l'Ontario.

La CAMO est l'un des tribunaux du regroupement de l'environnement et de l'aménagement du territoire, qui est formé de cinq tribunaux spécialisés dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ce regroupement s'inscrit dans la stratégie du gouvernement de favoriser la collaboration entre les organismes et d'assurer la coordination des activités et de l'administration. Il favorise la cohérence des pratiques, des procédures et du processus décisionnel des tribunaux.

En outre, le gouvernement a déposé un projet de loi visant à réformer le système d'appel des décisions d'aménagement du territoire de la province.

La *Loi visant à bâtir de meilleures collectivités et à protéger les bassins hydrographiques* (la Loi) prévoit notamment la création du Tribunal d'appel de l'aménagement local (le Tribunal) qui, si la Loi est adoptée, remplacera la CAMO, l'objectif étant d'accroître l'efficacité du processus décisionnel du Tribunal.

Le Ministère est reconnaissant des efforts consentis par le Bureau de la vérificatrice générale pour formuler des recommandations visant à améliorer les activités des tribunaux décisionnels. Il continuera de travailler avec Tribunaux de l'environnement et de

l'aménagement du territoire Ontario pour assurer le suivi des recommandations afin d'accroître l'efficacité et la rentabilité des activités de la CAMO avant qu'elle fasse la transition vers le nouveau Tribunal d'appel de l'aménagement local prévu par la Loi.

RÉPONSE GLOBALE DES TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Commission de révision de l'évaluation foncière

La Commission de révision de l'évaluation foncière (CRÉF) apprécie le travail de la vérificatrice générale de même que ses conseils sur la manière d'améliorer davantage les services. Nous sommes déterminés à donner suite aux recommandations afin d'accroître l'efficacité et l'efficience du processus de règlement des différends portant sur l'évaluation foncière en Ontario.

La CRÉF a l'intention de régler la totalité de ses dossiers courants et nouveaux au cours du prochain cycle de quatre ans se terminant le 31 mars 2021. À la suite de vastes consultations auprès des parties prenantes, la CRÉF a instauré de nouveaux processus et de nouvelles règles de pratique afin d'atteindre cet objectif.

En outre, la CRÉF est déterminée à améliorer les paramètres de mesure du rendement, à mener des sondages sur la satisfaction du public et à accroître la transparence des données figurant dans les rapports annuels.

Commission des affaires municipales de l'Ontario

La Commission des affaires municipales de l'Ontario (la CAMO) apprécie le travail de la vérificatrice générale de même que ses conseils sur la manière d'améliorer davantage les services. Nous sommes déterminés à donner suite aux recommandations afin d'accroître l'efficacité et l'efficience du processus de règlement des différends portant sur l'aménagement du territoire en Ontario et d'autres questions.

Le projet de loi 139 et les règlements connexes devraient prévoir des délais précis pour le traitement des questions soumises au nouveau Tribunal d'appel de l'aménagement local (qui remplacerait la CAMO). Nous nous appliquerons à mesurer le respect des délais fixés par la loi et à en rendre compte dans notre rapport annuel et nos plans d'activités.

Les Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario et la CAMO vont instaurer de nouveaux processus et de nouvelles règles de pratique afin de favoriser le règlement rapide des appels. En outre, nous sommes déterminés à améliorer les paramètres de mesure du rendement et à mener des sondages sur la satisfaction du public, dont les résultats seront publiés dans notre rapport annuel.

2.0 CONTEXTE

2.1 Aperçu de Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario

Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (les Tribunaux) est un regroupement de commissions et de tribunaux qui a été créé en 2010 en vertu de la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux.* La mise sur pied d'organismes décisionnels a pour objectif premier d'offrir un accès plus facile et plus rapide aux services de justice en transférant des dossiers d'un système judiciaire déjà débordé à un système de tribunaux moins onéreux.

Les Tribunaux regroupent en fait quatre commissions et un tribunal :

- la Commission de révision de l'évaluation foncière;

- la Commission des affaires municipales de l'Ontario;
- la Commission de négociation;
- la Commission des biens culturels;
- le Tribunal de l'environnement.

Leur mandat consiste à régler avec efficacité et efficience des différends portant sur l'évaluation foncière, l'aménagement du territoire, l'évaluation de terrains, la protection de l'environnement et du patrimoine ainsi que d'autres questions. Leur mission est d'offrir des services de règlement des différends modernes, équitables, adaptés, accessibles, efficaces et efficients, afin de favoriser le maintien de collectivités fortes et saines, et de servir l'intérêt public.

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2017, les Tribunaux ont dépensé un total de 17,1 millions de dollars, en baisse de 8 % par rapport à 2010-2011 (18,5 millions), lorsqu'ils ont été créés. Cette baisse est attribuable à des initiatives pangouvernementales ayant pour but d'atteindre les cibles d'économies imposées au fil des ans. Les dépenses n'ont pas été ventilées entre les commissions et le tribunal, étant donné que les Tribunaux sont financés à titre d'entité unique par le gouvernement ontarien et que l'on n'affecte donc pas directement des fonds à une commission ou à un tribunal en particulier.

L'audit a porté sur les activités de deux des cinq entités des Tribunaux, soit la Commission de révision de l'évaluation foncière et la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Il s'agit de commissions décisionnelles qui règlent des différends en proposant la médiation pour en arriver à un règlement, ou encore en rendant des décisions quasi judiciaires indépendantes devant reposer sur des données probantes et respecter les lois et politiques provinciales.

La Commission de révision entend des appels d'évaluation foncière, de classification ou d'impôt municipal. Dans ce dernier cas, l'appelant est un propriétaire foncier qui souhaite faire réduire les impôts fonciers applicables en raison de circonstances particulières, par exemple un changement de l'état d'un bâtiment à la suite d'un incendie ou d'une démolition.

La Commission des affaires municipales se penche sur des appels ou des différends qui ont trait principalement à des questions touchant l'aménagement du territoire, par exemple des plans officiels et des règlements de zonage ainsi que leurs modifications, des plans de lotissement et des dérogations mineures, de même qu'à des questions d'une autre nature, qui peuvent avoir trait entre autres à des redevances d'aménagement, au patrimoine et à des expropriations.

Le ou les membres présidant les audiences doivent entendre les parties à l'appel et rendre des décisions en se fondant sur la preuve présentée et sur les lois et politiques applicables.

2.1.1 Structure de rapport et de responsabilisation des Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario

Les Tribunaux relèvent du ministère du Procureur général (le Ministère) pour ce qui est des questions administratives, par exemple leur financement annuel et la préparation ainsi que le dépôt des rapports annuels. Ils produisent des rapports sur leur rendement opérationnel et financier, en utilisant notamment des cibles de rendement à titre de points de référence.

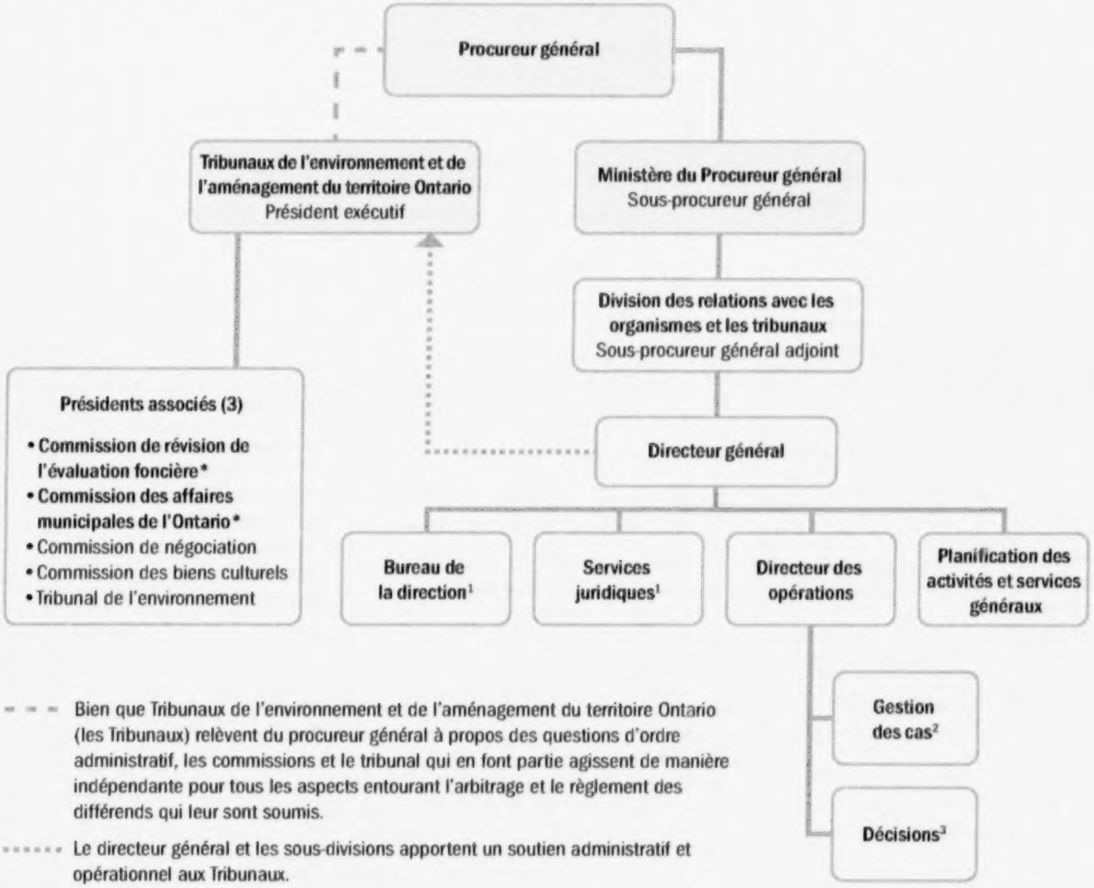
Les commissions et le tribunal qui en font partie sont indépendants à l'égard de tous les aspects rattachés à l'arbitrage et au règlement des différends dont ils sont saisis. La structure de rapport et de responsabilisation des Tribunaux est présentée à la **figure 1**.

2.2 Nomination et responsabilités des membres des commissions

La Commission de révision et la Commission des affaires municipales devant toutes deux rendre des décisions quasi judiciaires indépendantes, il est essentiel que leurs membres possèdent les

Figure 1 : Structure de rapport et de responsabilisation des Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario

Source des données : Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario



* **Objet de l'audit**

1. **Le Bureau de la direction et les Services juridiques relèvent également du président exécutif de Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario.**
2. **Les Unités de gestion des cas fournissent un soutien lors de la réception, de l'examen et de la vérification de tous les appels déposés devant les Tribunaux, afin de s'assurer que les demandes d'appel sont présentées dans les délais prescrits par la loi et sont conformes aux exigences de juridiction applicables, et également de recueillir l'ensemble des données et de l'information requises en prévision d'une éventuelle audience.**
3. **L'Unité des décisions apporte un soutien aux membres des commissions et du tribunal en veillant à ce que leurs décisions soient énoncées sous la forme prescrite aux fins des rapports d'audience, et que les rapports de décision des membres ne contiennent aucune erreur d'orthographe et de grammaire. Cette unité ne peut en aucune façon intervenir dans le processus suivi par les membres pour rendre leurs décisions.**

compétences et les qualifications nécessaires pour qu'elles puissent s'acquitter de leur mandat. La *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux* porte que le processus de sélection pour la nomination des membres d'un tribunal décisionnel est un processus concurrentiel fondé sur le mérite. Le processus de nomination des nouveaux membres des commissions est présenté à l'**annexe 1**.

Conformément à la *Directive concernant les organismes et les nominations*, et sur recommandation du président exécutif, le mandat initial des membres peut être de deux ans. Par la suite, leur mandat peut être reconduit pour une période de trois ans. À la fin de mandats totalisant

cinq ans et sur recommandation du président exécutif, le mandat du membre peut être reconduit pour cinq années de plus.

Il incombe aux membres des commissions de régler des différends aux termes des lois, des politiques et des autres instruments législatifs applicables, en utilisant à cette fin diverses méthodes de règlement des différends. À titre d'arbitre, un membre doit :

- comprendre et appliquer les lois, les politiques et les règlements pertinents;
- tenir les audiences en faisant preuve d'impartialité et d'ouverture d'esprit;
- examiner et analyser la preuve et les témoignages avec le plus grand soin;
- rendre rapidement des décisions indépendantes, raisonnables et fondées sur des preuves et sur les politiques applicables.

Les membres doivent aussi se conformer aux règles sur les conflits d'intérêts et au code de conduite des Tribunaux.

En mars 2017, la Commission de révision comptait 21 membres (12 membres à temps plein et 9 à temps partiel) et la Commission des affaires municipales, 27 (20 membres à temps plein et 7 à temps partiel).

2.3 Commission de révision de l'évaluation foncière

2.3.1 Mandat de la Commission de révision de l'évaluation foncière

La Commission de révision est un tribunal décisionnel indépendant créé en vertu de la *Loi sur la Commission de révision de l'évaluation foncière;* son mandat consiste à entendre des appels relatifs aux évaluations foncières, à la classification des biens-fonds et aux impôts municipaux.

Habituellement, les appels relatifs à des évaluations foncières sont interjetés auprès de la Commission de révision par des propriétaires qui estiment que leur bien-fonds a été évalué ou classé de façon inappropriée par la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM). Cette dernière est une entité à but non lucratif qui fournit des services d'évaluation foncière pour le compte de l'ensemble des municipalités de l'Ontario. Le dernier audit de la SEFM par notre bureau remonte à 2010. Depuis 2009, les propriétaires de biens-fonds résidentiels doivent déposer une demande de réexamen auprès de la SEFM en guise de première étape à suivre pour résoudre leur différend avec la SEFM avant d'interjeter appel devant la Commission de révision.

La Commission de révision entend les appels relatifs aux évaluations foncières aux termes de la *Loi sur l'évaluation foncière*, et les appels relatifs aux impôts municipaux, aux termes de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, de la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* et de la *Loi de 2006 sur l'impôt foncier provincial.*

2.3.2 Évaluation foncière et impôt foncier en Ontario

Le régime d'évaluation foncière et d'impôt foncier de l'Ontario sous sa forme actuelle joue un rôle essentiel à l'appui du financement des services municipaux locaux et du système d'enseignement primaire et secondaire de la province.

Les recettes d'impôts fonciers en Ontario se chiffrent à quelque 27 milliards de dollars par année. Environ 65 % de ce montant est relié aux biens-fonds résidentiels et 35 %, aux biens-fonds commerciaux. On retrouve environ cinq millions de biens-fonds en Ontario.

Conformément à une pratique utilisée par nombre d'autres administrations nord-américaines, l'impôt foncier provincial correspond au produit de la valeur imposable d'un bien-fonds par le taux d'imposition applicable. Le taux d'imposition est la somme de deux chiffres :

- les multiples taux d'imposition établis par une municipalité pour qu'elle puisse combler ses besoins budgétaires;
- le taux d'impôt scolaire fixé par la province pour le financement des conseils scolaires.

La détermination de la valeur imposable de chaque bien-fonds évalué est de première importance, car c'est cette valeur qui sert à calculer le montant d'impôt foncier que le propriétaire du bien-fonds doit payer.

Le ministère des Finances, les municipalités, la SEFM, la Commission de révision et les propriétaires fonciers jouent un rôle clé dans le régime d'impôt foncier et d'évaluation foncière de l'Ontario. La **figure 2** présente un résumé de leurs rôles et de leurs responsabilités respectifs.

Conformément à la *Loi sur l'évaluation foncière* (la Loi), la SEFM évalue l'ensemble des biens-fonds de l'Ontario tous les quatre ans afin d'établir la valeur la plus actuelle. Chaque bien-fonds est évalué à une date d'évaluation donnée, qui correspond, aux termes de la Loi, au 1er janvier de l'année précédant le cycle d'évaluation de quatre ans. La valeur imposable d'un bien-fonds pour le cycle d'évaluation courant peut être supérieure à celle du cycle précédent. Lorsque cela arrive, les impôts payables par le propriétaire vont normalement augmenter. Dans de telles circonstances, la Loi prévoit un processus d'« introduction progressive » des augmentations : au lieu de s'appliquer intégralement la première année du cycle d'évaluation, l'augmentation est effectuée par étapes. Le propriétaire assume 25 % de l'augmentation la première année, 50 % la deuxième, 75 % la troisième et 100 % la quatrième.

La Loi fixe à la fois l'année de l'évaluation et le cycle d'évaluation visé. La **figure 3** fait état de la période d'application des quatre dernières évaluations ainsi que des cycles d'évaluation correspondants. Par exemple, le 1er janvier 2016, la SEFM a délivré aux propriétaires des avis d'évaluation précisant la valeur imposable de chaque bien-fonds leur appartenant. Elle indiquait

Figure 2 : Principaux intervenants dans le cadre du régime d'impôt foncier et d'évaluation foncière

Source des données : Commission de révision de l'évaluation foncière et Société d'évaluation foncière des municipalités

Intervenants	Rôles et responsabilités
Gouvernement de l'Ontario	Le ministère des Finances régit le régime d'impôt foncier de l'Ontario en établissant : • les politiques d'évaluation foncière; • les paramètres fiscaux municipaux; • les politiques relatives au taux d'impôt scolaire; • les autres lois et règlements relatifs à l'évaluation foncière.
Municipalités	Les municipalités appliquent le régime d'impôt foncier : • elles fixent le taux d'impôt municipal; • elles établissent les relevés d'imposition foncière et perçoivent les impôts fonciers.
Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM)	Cette société fournit des services d'évaluation foncière pour le compte de toutes les municipalités de l'Ontario. Elle gère le système d'évaluation foncière, ce qui inclut la classification et l'établissement de la valeur imposable de tous les biens-fonds de la province. Dans le contexte du processus d'appel, son rôle consiste à démontrer l'exactitude de son évaluation.
Commission de révision de l'évaluation foncière	La Commission entend les appels des propriétaires ou des municipalités qui contestent l'exactitude de l'évaluation ou de la classification d'un biens-fonds par la SEFM
Propriétaires fonciers	Les propriétaires fonciers interjettent appel devant la Commission de révision de l'évaluation foncière lorsqu'ils sont en désaccord avec leur évaluation foncière ou qu'ils estiment que la classification de leur bien-fonds est erronée compte tenu de l'usage qu'ils en font. Ils peuvent engager, à leurs frais, des agents et des avocats pour les représenter lors du processus d'appel.

Figure 3 : Date d'évaluation foncière et cycles d'évaluation, 2005, 2008, 2012 et 2016

Source des données : Commission de révision de l'évaluation foncière et Société d'évaluation foncière des municipalités

Date d'évaluation foncière*	Période couverte par chaque cycle d'évaluation
1er janvier 2005	2006, 2007, 2008 (3 ans)
1er janvier 2008	2009, 2010, 2011, 2012 (4 ans)
1er janvier 2012	2013, 2014, 2015, 2016 (4 ans)
1er janvier 2016	2017, 2018, 2019, 2020 (4 prochaines années)

* La Société d'évaluation foncière des municipalités a comme tâche de délivrer un avis d'évaluation à tous les propriétaires de biens-fonds de l'Ontario.

aussi que la valeur imposable établie en 2016 servirait à calculer l'impôt foncier payable par le propriétaire au cours du cycle de quatre ans subséquent, soit de 2017 à 2020.

Selon l'estimation de la Commission de révision, parmi les 5 millions de biens-fonds ontariens évalués par la SEFM, environ 1 % ont fait l'objet d'un appel devant la Commission de révision au cours d'un cycle d'évaluation foncière de quatre ans. Environ 70 % de ces appels ont été résolus ou ont fait l'objet d'un règlement entre les parties sans qu'il y ait d'audience formelle sur le fond devant la Commission de révision; et seulement 30 % ont requis une audience devant la Commission de révision, toujours au cours d'un cycle de quatre ans.

2.3.3 Processus d'appel d'évaluations foncières dans d'autres provinces

Dans l'ensemble, les systèmes d'appel des évaluations foncières en vigueur dans les autres provinces diffèrent du système ontarien principalement sur deux points : la longueur du cycle d'évaluation foncière, et l'entité qui procède aux évaluations foncières.

Voici la durée du cycle d'évaluation foncière dans certaines provinces :

- Saskatchewan : quatre ans, soit la même durée qu'en Ontario;
- Manitoba : deux ans;
- Alberta, Colombie-Britannique et Nouvelle-Écosse : un an.

Bien qu'une évaluation annuelle puisse mieux refléter la variation de la valeur des biens-fonds, un cycle plus long est susceptible de se traduire par une stabilité et une prévisibilité accrues pour les propriétaires et les municipalités, car il est possible d'ajuster graduellement les changements de valeur des biens-fonds au cours de la période d'introduction progressive.

L'entité responsable des évaluations foncières en Colombie-Britannique est la société d'État BC Assessment, dont les activités sont similaires à celles de la SEFM. On retrouve également en Nouvelle-Écosse et en Saskatchewan une société ou un organisme responsable des évaluations foncières, quoique les municipalités de la Saskatchewan puissent aussi prendre des arrangements pour effectuer leurs propres évaluations. En Alberta, les municipalités sont responsables de l'exécution des évaluations foncières, tandis que la province a comme tâche d'évaluer uniquement certaines catégories de biens-fonds, par exemple ceux servant à la production et à la transmission d'électricité ainsi qu'aux télécommunications, de même que les pipelines et les puits. Au Manitoba, le gouvernement provincial effectue les évaluations foncières, l'exception étant la ville de Winnipeg, qui procède à ses propres évaluations.

Toutes les provinces accordent aux propriétaires la possibilité de faire officiellement appel des résultats de l'évaluation foncière, mais le processus d'appel varie. Les points saillants des processus en vigueur en Colombie-Britannique, en Alberta, en

Saskatchewan, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse sont présentés à l'**annexe 2**.

2.4 Commission des affaires municipales de l'Ontario

2.4.1 L'aménagement du territoire en Ontario

L'aménagement du territoire est un processus servant à gérer les terres et les ressources. L'**annexe 3** résume les principales lois et entités régissant l'aménagement du territoire en Ontario.

La *Loi sur l'aménagement du territoire* (la Loi) forme l'assise sur laquelle repose le système d'aménagement du territoire de l'Ontario. Elle définit l'approche d'aménagement du territoire et d'aménagement résidentiel en Ontario ainsi que les rôles des principaux intervenants, dont les conseils municipaux élus. Les caractéristiques clés du système d'aménagement du territoire sont les suivantes :

- la tenue de consultations publiques et la prise en compte des commentaires recueillis aux fins de la prise de décisions;
- des procédures d'élaboration des plans officiels et des règlements de zonage, ainsi qu'un processus d'examen des demandes d'aménagement du territoire;
- l'habilitation et la responsabilisation des municipalités;
- la définition du rôle de la Commission des affaires municipales en matière d'arbitrage des appels portant sur des décisions d'aménagement du territoire.

Le gouvernement de la province présente la Déclaration de principe provinciale et les plans provinciaux, qui énoncent les questions d'intérêt provincial concernant la réglementation de l'aménagement du territoire et l'urbanisme à l'échelle de l'Ontario. La Déclaration de principe provinciale intègre les intérêts gouvernementaux liés à l'aménagement du territoire, et elle s'applique à l'ensemble de la province. C'est au Ministère des Affaires municipales qu'il incombe de mettre à jour la *Loi*, la Déclaration de principe provinciale et d'autres plans provinciaux. Ce régime stratégique relevant de la province doit être mis en oeuvre par les municipalités au moyen de leurs plans officiels et de leurs règlements de zonage. Les plans officiels établissent des principes généraux, tandis que les règlements de zonage contiennent des autorisations ou des restrictions bien précises.

Le processus en vigueur a comme effet de situer davantage au niveau local la responsabilité entourant la gestion des enjeux d'aménagement du territoire. Les collectivités locales établissent leurs propres objectifs et leurs règles dans leurs plans officiels, qui servent à contrôler leur croissance et l'aménagement de leur territoire. Les municipalités peuvent en tout temps modifier leurs plans officiels.

La *Loi* exige la prise en compte des opinions de la population dans le cadre du processus d'aménagement du territoire, particulièrement en ce qui concerne le plan officiel des municipalités. Elle établit le fondement juridique et énonce les procédures que les décideurs doivent suivre. Elle précise aussi que les autorités approbatrices doivent s'assurer que leurs décisions concordent avec la Déclaration de principe provinciale et qu'elles sont conformes aux plans provinciaux en vigueur ou ne sont pas incompatibles avec eux. Enfin, la Loi prévoit un droit d'appel d'application générale de la part du public et des promoteurs à l'égard des décisions d'aménagement du territoire.

2.4.2 Processus d'appel en matière d'aménagement du territoire en Ontario et rôle de la Commission des affaires municipales de l'Ontario

La Commission des affaires municipales est constituée à titre de tribunal décisionnel indépendant dont les décisions sont rendues sans lien de dépendance avec le gouvernement. Elle est autorisée à entendre les appels interjetés en vertu de la Loi et qui ont trait par exemple à des plans officiels et à des règlements de zonage ainsi

qu'à leurs modifications. Les décisions rendues par ses membres doivent être conformes à la *Loi sur l'aménagement du territoire*, à la Déclaration de principe provinciale et aux plans provinciaux applicables, et elles doivent aller dans le sens de l'intérêt public.

La Loi confère à toute personne ou partie – par exemple une société, un organisme à but non lucratif, une municipalité ou un simple citoyen – le droit d'en appeler de décisions d'aménagement du territoire prises par les municipalités. La Commission des affaires municipales a le pouvoir de rejeter un appel ou de l'accueillir, en tout ou en partie. La *Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario* et la *Loi sur l'exercice des compétences légales* définissent le champ de compétence de la Commission des affaires municipales et son pouvoir de tenir des audiences.

La durée des audiences peut varier entre quelques heures et plusieurs semaines, tout dépendant de la complexité de l'appel. La majorité des appels font intervenir de multiples parties, notamment des voisins, des promoteurs et des représentants municipaux. En outre, il arrive souvent que des experts, comme des urbanistes, viennent témoigner et soient contre-interrogés. Lors d'une audience, un membre de la Commission peut prendre connaissance d'éléments de preuve rattachés à la Loi, à la Déclaration de principe provinciale et aux règles et règlements municipaux d'aménagement du territoire. La Commission doit informer les parties, et plus spécialement la partie à qui la décision est défavorable, de la manière dont elle en est arrivée à rendre sa décision ainsi que des étapes suivies et des preuves examinées pour s'assurer que le résultat est équitable et exact.

2.4.3 Processus d'appel en matière d'aménagement du territoire dans d'autres administrations publiques

Bien qu'il existe dans d'autres provinces, comme l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, une commission provinciale qui entend les appels des décisions d'aménagement du territoire, aucune de ces commissions n'a une compétence aussi étendue que la Commission des affaires municipales de l'Ontario concernant les questions de planification. La raison en est qu'il y a davantage de questions reliées à l'utilisation des biens-fonds qui peuvent faire l'objet d'un appel en Ontario, depuis les demandes de dérogation mineure jusqu'aux dossiers d'aménagement du territoire de grande envergure, par exemple l'élargissement des zones de peuplement urbain.

De plus, dans la majorité des provinces, les plans officiels des municipalités et les documents de planification ne peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la commission provinciale comme c'est le cas en Ontario. La Commission municipale du Manitoba peut entendre les appels portant sur les plans de développement (similaires aux plans officiels en Ontario), mais elle doit en être saisie par le ministre des Relations avec les Autochtones et les municipalités, et ce dernier peut, à sa discrétion, accepter ou non les recommandations de la Commission par suite de l'examen de l'appel par cette dernière.

C'est en Colombie-Britannique que l'on retrouve le système qui diffère le plus de celui de l'Ontario : on n'y trouve aucune commission d'appel en matière d'aménagement du territoire, que ce soit au niveau local ou provincial. Les administrations locales de cette province sont considérées depuis 1996 comme constituant un ordre de gouvernement indépendant, autonome et responsable. Si quelqu'un résidant en Colombie-Britannique est insatisfait des décisions de planification de l'aménagement du territoire d'une administration locale, il doit recourir aux tribunaux.

2.4.4 Examen gouvernemental de la Commission des affaires municipales de l'Ontario

Au cours des dernières années, les décisions de la Commission des affaires municipales de l'Ontario ont fait l'objet de critiques de la part de membres du public, selon qui ces décisions ne reposaient pas sur une justification objective et claire, surtout lorsqu'elles semblaient aller dans le sens des promoteurs et avaient comme effet de renverser des dispositions des plans municipaux officiels et des règlements de zonage que les municipalités avaient pris des années à élaborer. Des groupes de citoyens se sont plaints en outre que les règles du jeu n'étaient pas équitables pour eux auprès de la Commission des affaires municipales lorsqu'il était question de projets complexes d'aménagement du territoire mis de l'avant par des promoteurs.

En juin 2016, le gouvernement de l'Ontario a annoncé la tenue d'un examen détaillé du mode de fonctionnement de la Commission des affaires municipales ainsi que de son rôle dans le contexte du système provincial d'aménagement du territoire, le but étant de hausser l'efficience de la Commission et d'en accroître l'accessibilité pour l'ensemble des résidents de l'Ontario. En octobre 2016, le gouvernement a publié un document de consultation qui énonçait cinq principes directeurs devant sous-tendre l'examen :

- la juridiction et la compétence de la Commission des affaires municipales;
- la participation citoyenne et la perspective locale;
- la prise de décisions claire et prévisible;
- des procédures modernes et des décisions plus rapides;
- le règlement extrajudiciaire des différends et la diminution du nombre d'audiences.

L'examen gouvernemental de la Commission des affaires municipales a reposé en grande partie sur plus d'un millier de soumissions de parties prenantes – municipalités, groupes environnementaux, promoteurs, associations de citoyens, etc. – et d'Ontariens ayant pris part à l'une des 12 assemblées publiques tenues partout dans la province.

Le gouvernement a pu prendre connaissance de points de vue variés à propos du système provincial d'aménagement du territoire et de la Commission des affaires municipales. Voici certaines des observations formulées :

- les citoyens n'ont pas l'impression d'avoir véritablement leur mot à dire dans le cadre du processus;
- il faudrait accorder plus de poids aux décisions municipales;
- les décisions de la Commission sont imprévisibles;
- le coût des audiences est trop élevé, et les audiences durent trop longtemps;
- il y a trop d'audiences, et il faudrait recourir davantage à la médiation.

En mai 2017, le gouvernement a déposé le projet de loi 139, *Loi édictant la Loi de 2017 sur le Tribunal d'appel de l'aménagement local* et la *Loi de 2017 sur le Centre d'assistance pour les appels en matière d'aménagement local et modifiant la Loi sur l'aménagement du territoire, la Loi sur les offices de protection de la nature et diverses autres lois.* Ce projet de loi a été adopté en deuxième lecture par l'Assemblée législative en septembre 2017. S'il est adopté en troisième lecture et qu'il reçoit la sanction royale, il aura comme effet de limiter la portée des appels entendus à l'heure actuelle par la Commission des affaires municipales en application de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, et il abrogera la *Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario*. De plus, la Commission des affaires municipales deviendra le Tribunal d'appel de l'aménagement local (le Tribunal d'appel).

Voici certaines des mesures de réforme proposées par le gouvernement :

- Accorder plus de poids aux décisions des collectivités locales. Dans le cas des appels portant sur des dossiers complexes d'aménagement du territoire, le nouveau Tribunal d'appel pourra infirmer certaines

décisions municipales uniquement si ces décisions ne respectent pas les politiques provinciales ou les plans municipaux officiels.

- Faire en sorte que les décisions d'aménagement du territoire importantes prises par la province ne puissent faire l'objet d'un appel. Il ne sera plus possible d'en appeler de l'approbation de documents relatifs à des activités d'aménagement de grande envergure.
- Faciliter l'accès du public au processus d'appel en matière d'aménagement en mettant sur pied un nouvel organisme indépendant, le Centre d'assistance pour les appels en matière d'aménagement local, qui offrira un soutien gratuit aux Ontariens en matière de justice et d'aménagement.
- Améliorer le processus d'appel du Tribunal d'appel pour le rendre plus rapide, plus équitable et moins axé sur les procédures accusatoires, et notamment :
  - exiger que le Tribunal d'appel tienne une conférence de gestion de la cause dans le cas d'appels ayant trait à des plans d'aménagement du territoire complexes. Cette conférence servira à définir et à circonscrire les questions soulevées ainsi qu'à discuter des possibilités de règlement, ce qui inclura la médiation obligatoire pour certains appels;
  - recourir plus fréquemment aux formations de plus de deux membres;
  - fixer des échéanciers pour les processus d'audience et de conférence préparatoire, ce qui comprend par exemple l'imposition d'une limite de temps pour les présentations orales relatives aux appels ayant trait à des plans d'aménagement du territoire complexes;
  - éliminer les interrogatoires et les contre-interrogatoires par les parties;
  - préciser le pouvoir qu'a le Tribunal d'appel d'orienter les travaux lors des audiences, notamment en posant des questions, en interrogeant les parties et en leur demandant de présenter des preuves ou des témoins. Cet arbitrage actif servira à maintenir la pertinence des audiences et à accroître la participation des citoyens au processus;
  - hausser la prévisibilité et l'accessibilité grâce à la publication des décisions du Tribunal d'appel, y compris des résumés rédigés dans un langage simple et clair;
  - habiliter le ministre à prendre des règlements concernant les pratiques et les procédures du Tribunal d'appel, entre autres la tenue et la forme des audiences et des conférences préparatoires, l'admission de la preuve et la présentation des décisions.

L'examen mené par le gouvernement n'a pas abordé de façon approfondie les enjeux opérationnels rattachés à la Commission des affaires municipales, enjeux qui constituent l'objet premier du présent audit.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à établir si la Commission de révision de l'évaluation foncière (la Commission de révision) et la Commission des affaires municipales de l'Ontario (la Commission des affaires municipales), conjointement avec les autres entités faisant partie de Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (les Tribunaux) et le ministère du Procureur général (le Ministère), le cas échéant, disposaient de systèmes et de procédures efficaces pour s'assurer de ce qui suit :

- les ressources affectées par les commissions au traitement des différends sont gérées de façon efficiente et économique, en conformité avec les lois et les règlements applicables;
- des données exactes et complètes sur l'efficacité des commissions sont recueillies, analysées et utilisées à l'appui de la prise de décisions

et de l'apport d'améliorations aux opérations, et ces données sont rendues publiques dans un esprit d'équité, d'accessibilité et de transparence du système de justice.

Tant la Commission de révision que la Commission des affaires municipales rendent leurs décisions selon un processus quasi judiciaire. Notre audit n'a pas porté sur ces décisions, ni sur le jugement des membres des commissions.

Lors de la planification de notre mission, nous avons défini les critères d'audit à appliquer pour atteindre notre objectif (ces critères sont présentés à l'**annexe 4**). Ces critères ont été établis en fonction des lois, des directives, des politiques et des procédures applicables, d'études internes et externes ainsi que de pratiques exemplaires. La haute direction du Ministère et les administrateurs des Tribunaux ont examiné nos objectifs et les critères connexes, et ils en ont reconnu la pertinence.

Nous avons mené nos travaux d'audit entre décembre 2016 et juin 2017. Nous avons reçu des déclarations écrites de la direction du Ministère et des administrateurs des Tribunaux indiquant qu'au 10 novembre 2017, ils nous avaient fourni tous les renseignements qui, à leur connaissance, pouvaient avoir une incidence importante sur les constatations ou sur les conclusions présentées dans le présent rapport.

Nos travaux d'audit ont été effectués dans les locaux des commissions à Toronto. Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné les décisions et les documents pertinents, analysé l'information, interrogé le personnel compétent du Ministère ainsi que les membres et le personnel des commissions, et examiné les études pertinentes menées en Ontario et dans d'autres provinces. En général, notre examen des dossiers a porté sur les trois à cinq dernières années, mais nous avons analysé certaines tendances sur dix ans. Nous avons également assisté à plusieurs audiences tenues par l'une et l'autre commissions pour mieux comprendre le processus d'audience.

Nous avons rencontré de nombreux représentants de groupes de parties prenantes et d'autres intervenants afin de prendre connaissance de leurs points de vue concernant les activités des deux commissions.

Dans le cas de la Commission de révision, nous avons rencontré des représentants du ministère des Finances et de la Société d'évaluation foncière des municipalités, cette dernière étant responsable de la gestion du système d'évaluation foncière – ce qui inclut la classification et l'établissement de la valeur imposable de tous les biens-fonds situés dans la province. De plus, nous avons discuté avec des représentants de groupes de parties prenantes, notamment L'Association des municipalités de l'Ontario, l'Ontario Municipal Tax and Revenue Association, la Municipal Finance Officers' Association of Ontario, plusieurs administrations municipales ainsi que des agents et représentants de propriétaires de biens-fonds.

Pour nous aider à bien comprendre les activités de la Commission des affaires municipales, nous avons eu des discussions avec des représentants de groupes de parties prenantes, dont les Regional Planning Commissioners of Ontario, l'Association des municipalités de l'Ontario, la Building Industry and Land Development Association et l'Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario. Nous avons aussi discuté avec des administrations municipales pour connaître leur point de vue à propos du processus d'appel devant la Commission des affaires municipales.

Nous avons étudié les documents pertinents ayant trait à l'examen récent de la Commission des affaires municipales par le gouvernement, entre autres l'information relative aux consultations publiques tenues sous forme d'assemblées publiques durant l'automne de 2016, les présentations soumises par les municipalités et les groupes de parties prenantes, les notes d'information et les présentations à la haute direction du Ministère ainsi que d'autres documents internes.

Nous avons examiné un échantillon de décisions rendues par la Commission des affaires municipales entre 2013 et 2016, à la suite de

plaintes importantes de la part du public. Notre examen de ces dossiers avait pour but de cerner les secteurs dans lesquels la Commission des affaires municipales pourraient améliorer ses opérations, et non pas de remettre en question le bien-fondé des décisions rendues par ses membres.

En 2013 et en 2015, le service d'audit interne du Ministère a notamment examiné les indemnités quotidiennes versées aux membres à temps partiel de la Commission de révision et de la Commission des affaires municipales. Depuis, les deux commissions ont revu et amélioré leur cadre de paiement à l'acte aux fins de la rémunération de leurs membres à temps partiel à compter de janvier 2017. De ce fait, notre audit de l'emploi du temps des membres a porté dans une large mesure sur les membres à temps plein.

4.0 Constatations détaillées de l'audit – Commission de révision de l'évaluation foncière

4.1 Certains propriétaires attendent des années avant que leur appel d'une évaluation foncière soit réglé

4.1.1 Le nombre d'appels relatifs à des évaluations foncières a diminué depuis 2009, mais l'arriéré d'appels est important

La Commission de révision de l'évaluation foncière classe les appels d'évaluations foncières en deux catégories, selon que le bien-fonds est résidentiel ou non.

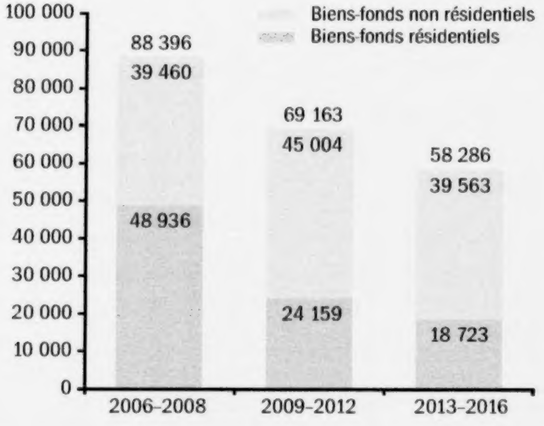
Au cours des trois derniers cycles d'évaluation, soit jusqu'en 2016, le nombre total d'appels d'évaluations foncières reçus par la Commission de révision a diminué de 34 %, passant de quelque 88 400 appels lors du cycle de 2006-2008 à environ 58 290 lors du cycle de 2013-2016. Cette trajectoire descendante est illustrée à la **figure 4**.

Si le nombre d'appels relatifs à des biens-fonds non résidentiels est demeuré relativement stable durant cette même période, il y a toutefois eu une diminution marquée – dans une proportion de 62 % – dans le cas des appels relatifs aux biens-fonds résidentiels.

Cette baisse est principalement attribuable à l'apport d'une modification à la *Loi sur l'évaluation foncière* en 2009. Conformément à cette modification, tous les propriétaires de biens-fonds résidentiels doivent présenter une demande de réexamen à la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM) avant de pouvoir en appeler d'une évaluation foncière devant la Commission de révision.

Figure 4 : Nombre d'appels reçus par la Commission de révision de l'évaluation foncière selon la catégorie, cycles d'évaluation de 2006-2008, de 2009-2012 et de 2013-2016

Source des données : Commission de révision de l'évaluation foncière



Note : Les chiffres présentés n'incluent pas les appels relatifs aux impôts municipaux (environ 960 au cours du cycle de 2013-2016); ils excluent en outre les appels présumés, qui sont considérés comme étant des doubles par le Bureau de la vérificatrice générale (point commenté à la **section 4.2**).

4.1.2 Les mesures prises précédemment par la Commission de révision pour réduire le nombre de dossiers à traiter n'ont donné lieu qu'à des améliorations minimes

Malgré la nette diminution du nombre total d'appels relatifs à des biens-fonds résidentiels depuis 2009, la Commission de révision a de la difficulté à éliminer l'arriéré d'appels à traiter. Les **sections 4.1.2** à **4.1.4** portent sur cet arriéré d'appels.

Aux termes de la *Loi sur l'évaluation foncière*, les appels doivent être entendus et tranchés par la Commission de révision « dès que possible », ce qui est déterminé par la Commission de révision elle-même. Ainsi que le montre la **figure 5**, les pourcentages d'appels réglés par la Commission de révision lors des trois derniers cycles sont les suivants :

- 75 % lors du cycle de 2013-2016;
- 67 % lors du cycle de 2009-2012;
- 68 % lors du cycle de 2006-2008.

En février 2013, la Commission de révision a modifié sa stratégie de catégorisation des appels pour le cycle d'évaluation 2013-2016. L'un des principaux points pris en compte concernant l'établissement du rôle est que la Commission de révision exercerait son pouvoir discrétionnaire d'accorder des ajournements uniquement dans des circonstances exceptionnelles, par exemple en cas d'urgence. L'objectif de la Commission de révision consistait à éliminer entièrement l'arriéré d'appels relatifs aux années d'imposition du cycle de 2009-2012 et aux années antérieures, et de régler 90 % de tous les appels reçus au cours du cycle de 2013-2016.

Durant le cycle d'évaluation foncière de 2013-2016, la Commission de révision a reçu 58 286 appels, dont 39 563 (68 %) avaient trait à des biens-fonds non résidentiels et 18 723 (32 %), à des biens-fonds résidentiels. Environ 70 % des appels relatifs à des biens-fonds ont été déposés en 2013, la première année du cycle.

Si la Commission de révision avait atteint sa cible interne – c'est-à-dire régler 90 % des quelque 58 290 appels relatifs à une évaluation foncière encore en instance à la fin du cycle de 2013-2016 –, elle aurait réglé tous les appels relatifs à une évaluation foncière reçus lors du cycle de 2009-2012 et des cycles antérieurs, ce qui aurait laissé environ 5 830 appels de ce type non résolus.

Nous avons toutefois constaté qu'en mars 2017, il y avait encore 16 601 appels non tranchés par la Commission de révision, ce qui est près du triple de la cible de 5 830 appels. À la **figure 6**, les appels en instance sont ventilés selon la date de leur dépôt. Bien que 14 790 de ces appels soient en instance depuis tout au plus quatre ans, la Commission de révision n'a pas pu nous soumettre une ventilation de ces appels selon qu'ils portent sur des biens-fonds résidentiels ou non résidentiels, mais elle nous a toutefois indiqué qu'ils avaient trait pour une bonne part à des biens-fonds non résidentiels. Les 1 811 autres appels sont en instance depuis plus de

Figure 5 : Nombre d'appels* reçus et réglés, cycles d'évaluation foncière de 2006-2008, de 2009-2012 et de 2013-2016

Source des données : Commission de révision de l'évaluation foncière

Cycle	Nombre d'appels* reçus (A)	Nombre d'appels* réglés durant le même cycle (B)	% d'appels réglés
2006-2008	88 400	60 440	68
2009-2012	69 160	46 360	67
2013-2016	58 290	43 500	75

* Exclut les appels relatifs aux impôts municipaux qui sont déposés devant la Commission de révision de l'évaluation foncière. Cette dernière a reçu environ 960 appels de ce genre au cours du cycle de 2013-2016.

Figure 6 : Ventilation des appels d'évaluations foncières en instance en mars 2017

Source des données : Commission de révision de l'évaluation foncière

Cycle	Nombre d'appels reçus et en instance en mars 2017	Période écoulée entre le dépôt et mars 2017
2013-2016	14 790[1]	4 ans ou moins
2009-2012	1 247	Plus de 4 ans, jusqu'à 8 ans
1998-2008	564[2]	Plus de 8 ans, jusqu'à 19 ans
Total	**16 601**	

1. Il n'a pas été possible d'établir une ventilation plus détaillée de ces 14 790 appels. Toutefois, à partir des meilleures données disponibles, produites aux fins d'un autre rapport, il est possible de faire la ventilation suivante de 11 578 appels en instance :
   - 2 206 appels avaient trait à l'année d'imposition 2016;
   - 2 783 appels avaient trait à l'année d'imposition 2015;
   - 1 636 appels avaient trait à l'année d'imposition 2014;
   - 4 953 appels avaient trait à l'année d'imposition 2013.
2. Sur les 564 appels, 64 ont été interjetés en 1998.

4 ans, et même depuis 8 à 19 ans pour 564 d'entre eux. Sur ces 1 811 appels, environ 1 740 (96 %) ont trait à des biens-fonds non résidentiels, et le reste (4 %, ou 70 appels), à des biens-fonds résidentiels.

Ainsi que cela a été mentionné précédemment, la Commission de révision a pu régler 75 % des appels du cycle de 2013-2016, ce qui demeure cependant bien en deçà de son taux cible de règlement (90 %).

La stratégie de catégorisation des appels n'est pas efficace

La stratégie adoptée pour la période allant de 2013 à 2016 avait pour but d'éviter les retards dans le traitement des appels, mais elle s'est révélée moins efficace que ce que la Commission de révision prévoyait, ce qui tient aux raisons suivantes :

- La Commission de révision a indiqué qu'elle n'exerçait pas une gestion proactive de sa charge de travail; en fait, les parties contrôlaient le cheminement des appels à l'intérieur du système, et la Commission de révision suivait une approche réactive en accordant des ajournements répétés.
- Bien qu'elle sache que, par le passé, environ 70 % des appels d'évaluations foncières étaient reçus la première année des cycles de quatre ans, la Commission de révision n'a pas cherché à savoir si le nombre de ses membres était suffisant pour qu'elle puisse régler les appels au cours de la première année suivant leur dépôt.
- Lors de nos discussions avec des représentants des municipalités et de la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM), ainsi qu'avec le président associé et des membres de la Commission de révision, on nous a déclaré que les parties à un appel sont souvent incapables de communiquer en temps voulu la totalité de l'information requise avant la tenue de leur audience. Les retards sont imputables à toutes les parties. Cela dit, la Commission de révision ne disposait pas de données détaillées pouvant servir à analyser plus en profondeur les raisons des retards.
- La Commission de révision a voulu mettre en application une exigence de tenue d'une conférence préparatoire dans les 18 mois suivant le dépôt de tous les appels relatifs à des biens-fonds non résidentiels, mais elle n'a pas imposé cet échéancier et n'a pas établi de conséquences dans les cas où il n'était pas

respecté. Bien souvent, la Commission de révision accordait des ajournements parce qu'au moins une partie n'avait pas achevé l'échange de plaidoiries et la divulgation dans le contexte de la conférence préparatoire. La Commission de révision rejetait rarement les demandes d'ajournement, bien que la loi lui confère le pouvoir de refuser de le faire sauf si cela est dûment justifié. Nous avons observé que le nombre moyen d'ajournements par appel ayant fait l'objet d'une audience, soit trois, était resté inchangé entre le cycle de 2009-2012 et celui de 2013-2016.

- La Commission de révision a voulu miser sur les conférences téléphoniques avec les parties pour fixer la date des conférences préparatoires. De l'avis de plusieurs de ses membres ainsi que de représentants de la SEFM et de municipalités, cette approche n'a pas été efficace, parce que les parties ne respectaient pas la date établie en vue de la conférence préparatoire. Le temps consacré à ces conférences téléphoniques par les membres – qui en ont organisé 7 500 en tout au cours du cycle de 2013-2016 – n'a pas été productif. La Commission de révision estimait que le personnel administratif et les membres devaient consacrer quatre à cinq heures de travail à l'organisation et à la tenue d'une seule conférence téléphonique. Étant donné que ces conférences téléphoniques ne constituaient pas un outil productif pour en arriver à régler plus rapidement les appels, la Commission de révision a cessé d'y avoir recours pour déterminer la date des conférences préparatoires.

La Commission de révision s'est donné comme objectif d'éliminer entièrement l'arriéré d'appels en instance d'ici 2020

En vue du cycle de 2017-2020, la Commission de révision se donne comme objectif de régler tous les appels – à la fois l'arriéré et les nouveaux appels – d'ici la fin de 2020 en appliquant un nouvel échéancier. Une fois que l'appel est introduit, toutes les parties doivent respecter ce nouvel échéancier, et il n'est possible de modifier ce dernier ou d'obtenir un ajournement que dans des circonstances exceptionnelles, par exemple une maladie grave d'une partie ou d'un membre de sa famille, un accident ou une tempête. Les congés et les conflits d'horaire ne sont pas considérés comme étant des circonstances exceptionnelles.

Si l'on se fie au taux de règlement des appels d'évaluations foncières par la Commission de révision au cours des trois derniers cycles d'évaluation, son objectif pour le cycle de 2017-2020 peut sembler présomptueux. La Commission de révision nous a dit vouloir utiliser davantage la médiation à titre de mode de règlement extrajudiciaire des appels relatifs à des biens-fonds non résidentiels, de sorte que davantage de ces appels puissent être réglés sans qu'il soit nécessaire de tenir des audiences officielles. Nous notons toutefois qu'il n'y a qu'un petit nombre d'appels de cette catégorie où une médiation est prévue – près de 1 450, ce qui représente seulement 4 % des 39 563 appels relatifs à des biens-fonds non résidentiels qui ont été reçus durant le cycle de 2013-2016.

D'autres administrations publiques utilisent des technologies de pointe pour gérer les dossiers

Nous avons constaté que d'autres administrations publiques utilisent des technologies de pointe qui pourraient servir à gérer les dossiers d'appel plus efficacement. Par exemple, la commission de révision de l'évaluation foncière de la ville de Calgary propose aux utilisateurs un portail électronique leur permettant de déposer et de gérer leurs appels relatifs à des évaluations de biens-fonds ou à des évaluations commerciales. Bien que l'Ontario permette aux utilisateurs de déposer des appels par voie électronique, le portail électronique de la ville de Calgary offre aussi aux utilisateurs la

possibilité de divulguer leurs données probantes, de demander des reports, de soumettre des demandes de retrait et d'avoir accès à la décision de la commission, tout cela à partir du même portail protégé par mot de passe.

Le règlement des différends en ligne est l'un des outils utilisés par la Property Assessment Appeal Board en Colombie-Britannique : les parties à l'appel communiquent entre elles à partir d'une plateforme en ligne protégée et s'efforcent de résoudre leur différend, la commission remplissant un rôle de facilitation. Ainsi que l'indique cette dernière dans son rapport annuel de 2016, la méthode de règlement des différends en ligne exige peut-être plus de temps de la part de ses membres et des parties à l'appel qu'une conférence téléphonique d'une heure, mais le taux de règlement obtenu est supérieur.

La Commission de révision estime avoir besoin de 10 membres à temps partiel de plus pour s'acquitter de sa charge de travail

Postérieurement à nos travaux sur le terrain, la Commission de révision a préparé un document interne, daté du 31 juillet 2017, qui fait état des besoins en dotation pour le cycle d'évaluation de 2017-2020. Se fondant sur ses données historiques et sur des hypothèses, la Commission de révision estimait avoir besoin de 10 membres à temps partiel de plus en date de mars 2017. Elle n'a cependant pas encore produit de prévisions concernant les fonds requis pour se doter de ces nouveaux membres à temps partiel. Elle a aussi déclaré qu'un changement, même mineur, des taux de médiation et de règlement aura une incidence importante sur le nombre de membres dont elle a besoin pour gérer sa charge de travail.

4.1.3 Un grand nombre d'appels sont en instance, et certains remontent à 1998

En mars 2017, environ 1 810 appels déposés devant la Commission de révision entre 1998 et 2012 étaient encore en instance; 1 740 avaient trait à des biens-fonds non résidentiels et environ 70, à des biens-fonds résidentiels. La valeur imposable de ces biens-fonds totalisait quelque 20 milliards de dollars. Au total, 61 % d'entre eux étaient situés dans la région du grand Toronto, 20 %, dans le Sud-Ouest de la province, et 19 %, dans les régions du Centre, de l'Est et du Nord.

La complexité est la principale raison mentionnée par la Commission de révision pour expliquer cet arriéré d'appels, certains dossiers pouvant remonter à plusieurs années. Ainsi qu'on peut le voir à la **figure 4** de la **section 4.1.1**, à partir de 2009, la majorité des appels déposés avaient trait à des biens-fonds non résidentiels, ce type de dossier étant habituellement plus complexe et prenant donc plus de temps à régler que lorsque l'appel concerne un bien-fonds résidentiel.

Nous avons examiné un échantillon tiré des plus anciens appels en instance parmi ceux déposés en 2012 ou avant, et nous avons ainsi pu voir que la Commission de révision avait prévu une série d'audiences, mais sans que cela aboutisse à un règlement. Les retards avaient des répercussions sur les propriétaires des biens-fonds, tant résidentiels que non résidentiels, ainsi que sur les municipalités.

Il est important à la fois pour les municipalités et pour les propriétaires que les appels interjetés devant la Commission de révision soient réglés rapidement. Des retards indus limitent leur capacité de gérer efficacement leurs affaires financières. À titre d'exemple :

- Un appel relatif à un ensemble résidentiel ayant une valeur imposable de 8,9 millions de dollars a été déposé à la Commission de révision en février 2012 relativement à l'année d'imposition 2011. Une première audience a eu lieu en juillet 2012, cinq mois après le

dépôt de l'appel. La Commission de révision a accordé quatre ajournements entre 2012 et 2016. Entre autres, une audience en bonne et due forme devait avoir lieu en avril 2016 mais a été ajournée, sans qu'une justification soit fournie. Étant donné que l'appel était encore en instance au moment de notre audit, on ne sait pas quelle serait l'incidence de la décision sur l'impôt foncier municipal – à savoir si l'impôt foncier payable par le propriétaire va augmenter ou diminuer.

- Un appel a été déposé en mars 2009 à propos d'un club nautique évalué à 294 millions de dollars pour l'année d'imposition 2009. Une première audience a eu lieu en décembre 2010, un an et neuf mois après le dépôt de l'appel. Il y a eu ensuite 14 audiences entre 2011 et 2017, dont plusieurs sous forme de conférences téléphoniques. L'étude de l'appel a aussi été retardée en raison des nombreux ajournements accordés par la Commission de révision.

À la fin de nos travaux sur le terrain, en juin 2017, l'appel était encore en instance.

Les répercussions des retards sur les municipalités sont commentées plus en détail à la **Section 4.1.4**.

Il faut des années pour régler les appels ayant trait à de multiples biens-fonds appartenant à un même propriétaire

Nous avons constaté que 1 380 des 1 810 appels en instance depuis une longue période étaient classés par la Commission de révision dans la catégorie des appels comportant une question fondamentale commune, c'est-à-dire lorsque des biens-fonds pouvant être situés à différents endroits de la province appartiennent à un même propriétaire mais font l'objet de multiples appels distincts fondés sur la même question rattachée à la valeur imposable. Par exemple, un grand détaillant qui compte de multiples magasins a fait appel de la méthodologie d'évaluation utilisée pour des biens-fonds similaires.

De tels appels sont regroupés et gérés par un membre de la Commission, qui organise une rencontre entre les deux parties afin de définir une approche cohérente en vue de traiter ces multiples appels. Dans le but de prévenir toute perception de partialité, le membre de la Commission qui gère la question commune ne sera pas le même que celui qui entend les appels se rapportant à cette question.

Nous avons examiné un échantillon d'appels reposant sur une question commune afin de comprendre pourquoi il fallait beaucoup de temps pour les régler. Le dossier suivant, exposé selon la séquence des événements, permet de voir pourquoi il a fallu des années pour résoudre les questions communes :

- Vers le début de 2009, un grand détaillant a déposé un appel visant 167 magasins situés aux quatre coins de la province en prévision du cycle d'évaluation de 2009-2012; cet appel n'ayant pas été réglé, il a déposé un autre appel vers le début de 2013, cette fois à l'égard de 212 magasins et du cycle d'évaluation de 2013-2016. Le détaillant soutient que la méthodologie d'évaluation utilisée par la SEFM a eu comme conséquence d'attribuer à ses biens-fonds une valeur plus élevée que ce qui aurait dû être le cas.
- En 2013, les parties ont soumis une motion à la Commission de révision pour que tous les appels soient combinés et traités ensemble. Des négociations serrées ont ensuite débuté entre le détaillant et la SEFM. La Commission de révision a indiqué que, depuis 2013, il y a eu 24 audiences, notamment sous forme de conférences téléphoniques.
- En 2016, les parties ont convenu d'une méthodologie d'évaluation des biens-fonds. La baisse combinée de la valeur imposable des magasins s'est chiffrée à quelque 300 millions de dollars au cours du cycle de 2009-2012 et à 335 millions au cours du cycle de 2013-2016. Nous avons fait un suivi auprès

d'un échantillon de municipalités, et nous avons noté que les remboursements d'impôt foncier au grand détaillant par suite de la réévaluation avaient oscillé entre 80 000 $ à l'égard d'un magasin dans une municipalité et 1,7 million de dollars à l'égard de deux magasins dans une autre municipalité.

Nous avons constaté que plusieurs des municipalités ontariennes touchées avaient exprimé des préoccupations relativement aux valeurs rajustées des magasins de détail, parce que cela entraînait d'importants remboursements d'impôt foncier au propriétaire, tant pour le cycle de 2009-2012 que pour celui de 2013-2016, et aussi parce qu'il a fallu beaucoup de temps pour régler les appels. Si les appels relatifs au cycle de 2009-2012 avaient été réglés avant l'évaluation des biens-fonds pour le cycle de 2013-2016, il n'y aurait peut-être pas eu d'appels à l'égard de ce dernier cycle. Les problèmes que ce système a engendrés pour les municipalités sont commentés plus en détail à la **section 4.1.4**.

4.1.4 Les retards ont créé de l'incertitude pour les municipalités

Un processus de traitement des appels d'évaluations foncières rapide et efficient constitue un élément important pour appuyer l'équité procédurale et assurer un accès rapide à la justice. Étant donné que les impôts municipaux payables par les propriétaires sont calculés sous forme de pourcentage de la valeur imposable de leurs biens-fonds, il est important, du point de vue aussi bien des municipalités que des propriétaires, que les appels interjetés auprès de la Commission de révision soient réglés de façon efficiente. L'incapacité à régler rapidement les appels se traduit par un arriéré d'appels en instance; en outre, pendant la période qui s'écoule avant que les appels soient tranchés, les municipalités et les propriétaires ne savent pas si les impôts fonciers devront être payés ou remboursés.

Un retard indu dans le règlement des appels d'évaluations foncières portant sur des sommes importantes aura des répercussions négatives sur la capacité des municipalités à exercer une gestion budgétaire efficace. Pour assumer les pertes de recettes d'impôts fonciers, les municipalités peuvent être forcées de majorer leurs taux d'impôt foncier, de réduire les services municipaux ou de demander l'aide de la province.

Par exemple, il a fallu à la Commission de révision environ un an et demi et quatre ans, respectivement, pour résoudre deux appels. La décision rendue par la Commission de révision dans ces dossiers a donné lieu à une baisse significative de la valeur imposable de deux propriétés situées dans deux petites collectivités. Les impôts fonciers perçus sur ces deux biens-fonds représentaient une fraction significative de l'assiette fiscale des deux collectivités. Au total, ces dernières ont dû rembourser aux propriétaires une somme de 10,7 millions de dollars au titre des impôts fonciers perçus lors des années d'imposition 2009 à 2012.

Il ressort de nos discussions avec des représentants municipaux que ceux-ci ont eu de la difficulté à incorporer des réserves suffisantes à leurs budgets annuels parce que le système d'appel est fondé sur un cycle de quatre ans. Le problème est exacerbé lorsque les appels relatifs à des cycles antérieurs ne sont pas réglés, car il est encore plus ardu pour les municipalités de constituer des réserves appropriées en prévision de multiples cycles fiscaux.

RECOMMANDATION 1

Pour contribuer au règlement rapide des appels, la Commission de révision de l'évaluation foncière doit :

- mettre en application ses nouveaux délais ainsi que ses nouvelles politiques et procédures, que toutes les parties à un appel devront respecter;

- réduire le plus possible le nombre d'appels du cycle d'évaluation foncière de 2017-2020 qui demeurent en instance;
- évaluer le rapport coûts-avantages associé à l'utilisation de technologies nouvelles, par exemple le règlement de différends en ligne et l'entreposage de l'information et des preuves relatives aux appels sous forme électronique, et prendre des mesures pour pouvoir recourir à ces technologies lorsque cela est justifié.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général (le Ministère) assurera la surveillance et le suivi de l'engagement pris par la Commission de révision de l'évaluation foncière (la CRÉF) d'éliminer l'arriéré des dossiers d'ici le 31 mars 2021.

Il surveillera les améliorations que la CRÉF entend apporter aux processus et procédures.

De plus, il travaillera avec Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario pour évaluer l'analyse de rentabilisation relative aux technologies nouvelles. Un plan de technologie à long terme visant à aider les tribunaux à moderniser leurs opérations a été mis en place à l'échelle du Ministère.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

La rapidité et l'efficacité sont des valeurs fondamentales de la Commission de révision de l'évaluation foncière (la CRÉF) et des Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (TriO). Les procédures seront menées de manière juste, rapide et efficiente, compte tenu de la complexité des questions à trancher pour régler le différend.

La CRÉF a examiné les processus et les procédures qui étaient en place lors du cycle d'évaluation de 2013 à 2016. Nous avons constaté que certains aspects devaient être améliorés et tenu de nombreuses consultations auprès des parties prenantes. La CRÉF a l'intention de régler la totalité de ses dossiers courants et nouveaux au cours du prochain cycle de quatre ans se terminant le 31 mars 2021 et a instauré de nouveaux processus et de nouvelles règles de pratique afin d'atteindre cet objectif.

TriO s'adressera au ministère du Procureur général pour obtenir l'approbation et le financement nécessaires au développement et à la mise en oeuvre de technologies nouvelles qui aideront à accélérer le traitement des appels et généreront de meilleures données pour le suivi et l'analyse.

4.2 Les statistiques annuelles publiées sur la charge de travail ont été surestimées pendant de nombreuses années

La *Loi sur l'évaluation foncière* (la Loi) porte qu'une personne peut interjeter appel lors de n'importe laquelle des quatre années que compte un cycle d'évaluation foncière. Elle précise aussi que, lorsqu'un appel est déposé au cours d'une année d'imposition mais n'est pas tranché au cours de cette même année, l'appelant « est réputé avoir interjeté le même appel » lors de chaque année subséquente du cycle d'évaluation, ce qui constitue un « appel présumé ». Dans un tel cas, la Commission de révision inscrit automatiquement un nouvel appel lors de l'année d'imposition suivante, et ainsi de suite jusqu'à la fin du cycle si l'appel n'est pas réglé avant.

Par exemple, si un appel a été déposé lors de la première année d'imposition du cycle d'évaluation, mais n'a pas été réglé avant la quatrième année du cycle, la Commission de révision va comptabiliser l'appel quatre fois, soit l'appel initial et trois appels présumés. Cette disposition déterminative évite en outre au propriétaire de déposer de nouveau un appel ou de payer des droits pour un appel lors

d'années subséquentes si l'appel n'a pas été tranché la première année.

Bien que cette disposition déterminative soit définie dans la Loi, il appartient à la Commission de révision de déterminer quels chiffres sont présentés à cet égard, et comment ils sont présentés.

Dans son rapport annuel, la Commission de révision présente des statistiques sur sa charge de travail en tenant compte des appels initiaux ayant été déposés par des propriétaires de biens-fonds résidentiels et de biens-fonds non résidentiels, et également des appels présumés. (Elle fait aussi rapport sur les appels relatifs aux impôts municipaux, mais le nombre d'appels de cette catégorie est peu élevé.) Nous avons constaté que les chiffres présentés dans le rapport annuel étaient nettement surestimés – dans une proportion qui atteignait 507 % en 2015-2016, comme on peut le voir à la **figure 7** et ainsi que cela est expliqué ci-après. La Commission de révision a fourni dans son rapport annuel une explication à propos de l'exigence législative ayant trait aux appels présumés, mais sans quantifier ces appels additionnels ni préciser leur incidence sur la charge de travail.

Figure 7 : Comparaison des statistiques sur la charge de travail, 2013-2014 à 2015-2016

Source des données : Commission de révision de l'évaluation foncière

	Chiffres indiqués dans le rapport annuel[1] (A)	Nombre réel d'appels[2] (B)	Écart (A) - (B)	Surévaluation (%)
1er avril 2013 – 31 mars 2014				
Nombre d'appels au début de l'exercice	80 000	34 390	45 610	133
Appels reçus	45 000	27 255	17 745	65
Nombre total d'appels pour l'exercice	125 000	61 645	63 355	103
Appels réglés	63 000	19 803	43 197	218
Nombre d'appels à la fin de l'exercice	62 000	41 842	20 158	48
1er avril 2014 – 31 mars 2015				
Nombre d'appels au début de l'exercice	62 000	41 842	20 158	48
Appels reçus	42 000	6 323	35 677	564
Nombre total d'appels pour l'exercice	104 000	48 165	55 835	116
Appels réglés	38 000	17 336	20 664	119
Nombre d'appels à la fin de l'exercice	66 000	30 829	35 171	114
1er avril 2015 – 31 mars 2016				
Nombre d'appels au début de l'exercice	66 000	30 829	35 171	114
Appels reçus	32 000	5 272	26 728	507
Nombre total d'appels pour l'exercice	98 000	36 101	61 899	171
Appels réglés	37 000	13 244	23 756	179
Nombre d'appels à la fin de l'exercice	61 000	22 857	38 143	167

1. Appels initiaux, appels présumés et appels relatifs aux impôts municipaux. Les appels déposés à la Commission de révision qui avaient trait aux impôts municipaux ont été peu nombreux : 436 en 2013, 378 en 2014, 136 en 2015 et 9 en 2016.

2. Appels initiaux seulement.

De plus, en règle générale, la Commission de révision n'exerce pas un suivi ou une surveillance des appels initiaux et des appels présumés de façon séparée. À notre demande, la Commission de révision a produit les chiffres concernant les appels initiaux à des fins de comparaison. À la **figure 7**, nous comparons les statistiques sur les deux types d'appels. La colonne A présente les chiffres figurant dans le rapport annuel, tandis que la colonne B fait état de la charge de travail réelle. La colonne A inclut les appels initiaux et les appels présumés qui s'y rapportent ainsi que les appels relatifs aux impôts municipaux. La colonne B présente uniquement le nombre d'appels initiaux. Elle n'inclut pas les appels portant sur les impôts municipaux, mais le nombre de ces appels était trop bas pour expliquer les écarts marqués entre les chiffres des deux colonnes. Étant donné que la Commission de révision a choisi de publier le nombre global d'appels initiaux et d'appels présumés, la charge de travail annuelle figurant dans son rapport annuel était nettement surestimée.

Selon ce que nous avons appris lors de nos discussions avec les membres et le personnel de la Commission de révision, la charge de travail additionnelle que les appels présumés imposent aux membres est minime. Lors de l'audience, le membre va rendre la même décision pour l'appel initial et les appels présumés. Les autres tâches pouvant être requises sont en grande partie d'ordre administratif.

RECOMMANDATION 2

Pour que le public reçoive des renseignements complets et pertinents, et pour qu'elle puisse disposer de renseignements utiles afin d'étayer ses décisions, la Commission de révision de l'évaluation foncière doit expliquer comment les statistiques existantes ont été établies et présenter dans son rapport annuel des chiffres qui sont plus représentatifs de sa charge de travail.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général travaillera avec Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario pour surveiller les rapports sur les appels présumés et en faire le suivi.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

La *Loi sur l'évaluation foncière* (la Loi) permet qu'un même appel soit réputé être interjeté à plusieurs reprises au cours d'un cycle d'évaluation dans diverses circonstances : l'appel n'est pas tranché à la fin d'une année donnée du cycle (article 40); il y a erreur de fait (article 32) ou omission (article 33); ou une évaluation supplémentaire est effectuée (article 34). La création de ces appels présumés est automatisée dans le système de gestion de cas de la Commission de révision de l'évaluation foncière (CRÉF). Toutefois, chacun de ces appels doit être inscrit au rôle, entendu et tranché. Les questions soulevées dans un appel présumé peuvent être différentes de celles soulevées dans l'appel initial, et le tribunal doit rendre une décision dans chaque cas.

Par souci d'améliorer la transparence et la clarté, la CRÉF s'appliquera à ventiler les chiffres selon les appels initiaux et les diverses catégories d'appels présumés (annuel, erreur de fait, omission et évaluation supplémentaire) dans ses prochains rapports.

4.3 L'évaluation du rendement d'ensemble de la Commission de révision doit être améliorée

La Commission de révision peut mesurer son rendement sur de nombreux plans, et cette information peut lui être utile. Cependant, elle publie des données portant sur seulement

deux paramètres de mesure du rendement : le délai pour régler les appels relatifs aux biens-fonds résidentiels (les appels touchant des biens-fonds non résidentiels ne sont pas inclus), et le délai requis pour rendre une décision.

La Commission de révision a comme objectif de régler 90 % des appels relatifs à des biens-fonds résidentiels dans les 365 jours suivant leur dépôt. Elle a indiqué avoir dépassé cet objectif, avec un taux de règlement de 100 % en 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016, et de 98 % en 2016-2017. À titre comparatif, il est mentionné dans un autre rapport que nous avons reçu de la Commission de révision que, au 31 mars 2017, 1 358 appels relatifs à des biens-fonds résidentiels qui avaient été déposés à l'égard des années d'imposition 2013 à 2016 avaient été en instance pendant plus de 365 jours, ce qui est beaucoup plus élevé que le nombre d'appels de cette catégorie – 380, selon les estimations – qui auraient dû être encore en instance après cette période si la Commission de révision avait dépassé ses objectifs lors des quatre années d'imposition allant de 2013-2014 à 2016-2017. Après avoir été informée de cet écart, la Commission de révision a confirmé que les résultats réels publiés pour les exercices en question étaient erronés en raison d'une erreur repérée ultérieurement dans la logique de programmation utilisée pour arriver à ces chiffres. La Commission de révision nous a fait savoir qu'elle allait corriger cette erreur dans ses prochains rapports sur le rendement. Nous nous demandons également si ce délai de 365 jours est raisonnable et acceptable du point de vue des propriétaires de biens-fonds résidentiels.

La Commission de révision vise à rendre 90 % des décisions dans les 60 jours suivant la fin des audiences. Elle a dépassé cette cible, la proportion de décisions rendues dans ce délai en 2015-2016 et en 2016-2017 atteignant 97 %.

Voici d'autres paramètres de mesure du rendement que pourrait utiliser la Commission de révision :

- les délais de règlement des appels relatifs à des biens-fonds non résidentiels, qui ont représenté près de 70 % de sa charge de travail au cours du cycle de 2013-2016 (39 560 appels sur 58 290);
- la satisfaction des utilisateurs. Par exemple, on pourrait déterminer si les propriétaires d'habitation sont satisfaits du délai cible de 365 jours pour le règlement des appels relatifs à des biens-fonds résidentiels;
- le coût par appel.

Nous avons suggéré d'adopter le premier de ces paramètres – le délai de règlement des appels relatifs à des biens-fonds non résidentiels – parce que la Commission de révision ne mesure pas ce délai pour les appels en questions.

En 2015, le ministère du Procureur général a suggéré à tous les tribunaux d'adopter les deux autres paramètres de mesure afin qu'ils soient plus à même d'évaluer leur rendement. Toutefois, la Commission de révision ne publiait pas de données relatives à ces paramètres au moment de notre audit. Elle a indiqué travailler en vue de les utiliser. Elle a mentionné que les progrès dépendaient des ressources à la disposition des Services technologiques pour la justice, qui lui fournissent des services de soutien en matière de technologie de l'information. Il faudra que le personnel des Services technologiques pour la justice consacre des heures additionnelles à l'extraction des données requises à partir du système d'information de la Commission de révision pour que l'on puisse assurer le suivi et la surveillance de ces paramètres de mesure additionnels.

On ne peut calculer le coût par appel

La Commission de révision ne dispose pas des données requises pour calculer le coût réel par appel, ce qui est attribuable aux raisons suivantes :

- Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario fait état des dépenses combinées des cinq entités qui en font partie. Les dépenses ne sont pas ventilées entre les quatre commissions et le tribunal;

- les Tribunaux comptent deux registraires qui sont responsables des activités des cinq entités. On ne consigne pas le temps passé par ces registraires à chaque commission et au tribunal;
- on ne dispose pas non plus d'une ventilation des autres coûts administratifs, par exemple au titre de la paie, des finances, de la formation, des fournitures et des coûts indirects;
- on manque de renseignements sur les tâches qu'accomplissent les membres durant leurs heures de travail, ce dont il est question à la **section 4.4**.

La Commission de révision n'analyse pas les retombées des décisions de ses membres

La Commission de révision n'exerce pas de surveillance à l'égard des conséquences des décisions de ses membres afin de déterminer s'il existe des problèmes systémiques révélés par les réévaluations et la classification des biens-fonds. Le fait d'établir si des problèmes existent permettrait d'apporter des correctifs afin d'améliorer la cohérence des évaluations foncières et du processus d'appel. Lors de discussions, les membres de la Commission de révision ont déclaré que ce genre d'examen des décisions pourrait être utile, mais que cela ne relève pas de la compétence de cette dernière. Or, tout changement ayant trait à la compétence de la Commission de révision doit être mis en oeuvre par le ministère des Finances au moyen de dispositions législatives. La Commission de révision a ajouté que chaque appel est particulier et qu'il est difficile de savoir si des problèmes systémiques existent.

Dans le cadre de notre audit, nous avons demandé des renseignements sur les décisions des membres touchant la valeur imposable et la classification des biens-fonds. Nous avons observé ce qui suit pour la période de cinq ans allant de 2012 à 2016 (**figure 8**) :

Appels relatifs à des biens-fonds résidentiels

- En moyenne, dans 5 % de ces appels, les membres ont attribué aux biens-fonds une valeur supérieure à celle établie par la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM).
- Dans 21 % des appels, il n'y a pas eu de modification de la valeur des biens-fonds.
- 74 % des appels ont donné lieu à une baisse de la valeur des biens-fonds.
- Après réévaluation, la valeur imposable totale a diminué de 8,4 %.

Appels relatifs à des biens-fonds non résidentiels

- En moyenne, la valeur des biens-fonds déterminée par les membres a été supérieure à celle établie par la SEFM dans 4 % des appels de cette catégorie.
- Il n'y a pas eu de modification de la valeur dans le cas de 24 % des appels.
- 72 % des appels ont entraîné une baisse de la valeur des biens-fonds.
- Au total, les réévaluations ont donné lieu à une baisse de 9,3 % de la valeur imposable totale.

Pour ce qui est de la classification des biens-fonds, la proportion d'appels où les membres ont été d'accord avec la classification déterminée par la SEFM et en désaccord avec cette classification a été respectivement de 83 % et de 17 %.

Ces résultats montrent que, dans le cas de la plupart des appels relatifs à l'évaluation foncière dont le bien-fondé est examiné lors d'une audience officielle et qui ne sont pas par ailleurs réglés ou retirés, la Commission de révision a été en désaccord avec la valeur établie au départ par la SEFM.

Nous avons noté que d'autres tribunaux administratifs, comme le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, le Tribunal de l'aide sociale et le Tribunal de la sécurité sociale du Canada, font rapport sur leurs décisions :

- Le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario et le Tribunal de l'aide sociale

Figure 8 : Résumé des conséquences des décisions rendues par la Commission de révision de l'évaluation foncière, chiffres agrégés sur cinq ans, 2012 à 2016

Source des données : Commission de révision de l'évaluation foncière

	% des appels			Valeur à la suite de la décision par rapport à la valeur imposable initiale établie par la SEFM*
	Évaluation supérieure à celle établie par la SEFM*	Aucun changement	Évaluation inférieure à celle établie par la SEFM*	
Biens-fonds résidentiels	5	21	74	Réduction de 8,4 %
Biens-fonds non résidentiels	4	24	72	Réduction de 9,3 %

* La Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM) est responsable de la classification et de l'établissement de la valeur imposable de tous les biens-fonds situés dans la province.

précisent tous deux le nombre et le pourcentage d'appels accueillis et rejetés.

- Le Tribunal de la sécurité sociale du Canada fait état du nombre et du pourcentage de demandeurs qui ont pu en appeler de décisions relatives à l'assurance-emploi, à la Sécurité de la vieillesse et au Régime de pensions, ainsi que de ceux dont la demande a été rejetée.

La Commission de révision pourrait aussi envisager de publier des données concernant un paramètre de mesure des résultats, par exemple le nombre de décisions rendues et le pourcentage de changement global de la valeur imposable par type de bien-fonds (résidentiel et non résidentiel). Ces données ne serviraient pas à évaluer le rendement de la Commission de révision, mais elles contribueraient à la transparence à l'endroit du public concernant les conséquences des décisions de la Commission dans leur ensemble.

RECOMMANDATION 3

Pour assurer une meilleure évaluation de ses activités principales, une meilleure reddition de comptes à ce sujet et une plus grande transparence envers le public, la Commission de révision de l'évaluation foncière doit :

- fixer une cible raisonnable de règlement des appels relatifs à des biens non résidentiels, et utiliser cette cible pour mesurer ses résultats;
- présenter d'autres paramètres du rendement pouvant être mesurés de façon distincte entre les appels relatifs à des biens-fonds résidentiels et ceux qui ont trait à des biens-fonds non résidentiels, par exemple la satisfaction des utilisateurs, le coût moyen par appel et le délai moyen de traitement des appels, ainsi que cela a été suggéré par le ministère du Procureur général;
- faire rapport sur les conséquences globales de ses décisions par type d'appel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général (le Ministère) assurera la surveillance et le suivi de l'engagement pris par la Commission de révision de l'évaluation foncière (la CRÉF) d'éliminer l'arriéré des dossiers d'ici le 31 mars 2021.

Il continuera de travailler avec Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (TriO) pour élaborer et mettre en oeuvre d'autres paramètres de mesure du rendement.

De plus, il fera le suivi des résultats du sondage sur la qualité du service à la clientèle dans le rapport annuel de TriO.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Comme il est mentionné dans la réponse à la **recommandation 1**, la Commission de révision de l'évaluation foncière (la CRÉF) a l'intention de régler la totalité de ses dossiers courants et nouveaux au cours du prochain cycle de quatre ans se terminant le 31 mars 2021, et a instauré de nouveaux processus et de nouvelles règles de pratique afin d'atteindre cet objectif.

Le ministère du Procureur général (le Ministère) a établi un groupe de travail formé de représentants du regroupement de l'environnement et de l'aménagement du territoire, qui a pour mandat d'élaborer et de mettre en oeuvre de nouveaux paramètres de mesure du rendement. Il a proposé qu'une méthodologie uniforme soit mise au point pour calculer le coût moyen par appel. À mesure que le groupe de travail élabore, sous la direction du Ministère, de nouveaux paramètres de mesure du rendement, Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (TriO) s'appliquera à les mettre en oeuvre en temps voulu et fera rapport des résultats dans le rapport annuel et les plans d'activités.

TriO a lancé un sondage pilote sur la satisfaction de la clientèle. Il a l'intention d'analyser les résultats de ce projet pilote dès le début de 2018 et d'apporter des ajustements aux questions et à la démarche au besoin pour que le sondage puisse être mené à plus grande échelle au cours du prochain exercice financier. Les résultats du sondage figureront dans le rapport annuel de TriO.

Le rapport annuel de 2018-2019 de la CRÉF fera état du nombre d'appels ayant donné lieu à une révision de l'évaluation et du nombre d'appels rejetés.

4.4 Le temps de travail réel des membres de la Commission de révision n'est pas consigné de façon systématique ni analysé

Au mois de mars 2017, la Commission de révision comptait 21 membres, dont 12 à temps plein et 9 à temps partiel, tous étant des arbitres indépendants nommés par le Cabinet provincial par voie de décret. Les membres à temps plein reçoivent un salaire annuel, tandis que les membres à temps partiel ont droit à une indemnité quotidienne. Il est important de surveiller les activités des membres à temps plein, car ceux-ci sont payés indépendamment du temps consacré dans les faits à des audiences.

La Commission de révision n'a pas de politique officielle exigeant que ses membres à temps plein consignent leurs activités rattachées à des appels donnés durant leurs heures de travail. Cela dit, les membres remplissent des feuilles de temps, mais ils ne le font pas tous de la même manière. Par exemple, certains membres notent le nombre d'heures réellement travaillées tandis que d'autres notent le nombre d'heures prévu à l'horaire. Dès lors, le président associé ne peut confirmer à quoi les membres ont consacré leurs heures de travail. De plus, les feuilles de travail remplies n'ont pas à faire l'objet d'une surveillance par le président associé, et aucune analyse n'est menée afin d'évaluer l'efficacité avec laquelle les membres utilisent leur temps de travail.

La Commission de révision tient à jour un rôle des audiences prévues, qui sont confiées aux membres en fonction de leur disponibilité et de leur expérience. Lorsqu'ils ne prennent pas part à une audience, les membres se préparent en vue des audiences, se déplacent en service commandé, assistent à des réunions de comités, rédigent des décisions, suivent des formations et accomplissent d'autres tâches administratives. Toutefois, la Commission de révision ne fait pas un suivi du temps réellement consacré par les membres aux audiences ou à leurs autres activités.

Conformément à la politique de la Commission de révision, les audiences sont tenues dans la municipalité où l'appel a été interjeté. La Commission de révision ne peut vérifier combien de temps a été consacré aux audiences tenues dans les différentes municipalités. Elle s'en remet au professionnalisme et à l'honnêteté de ses membres.

En l'absence de politique officielle et d'un système de rapport de l'emploi du temps efficace, la Commission de révision ne peut :

- assigner des tâches à ses membres de façon plus efficace afin d'éliminer l'arriéré d'appels à trancher et les nouveaux appels reçus;
- évaluer si ses membres emploient leur temps de façon efficace et économique. Par exemple, on ne fait pas de suivi de l'emploi du temps des membres à temps plein lorsqu'une audience est reportée ou annulée au dernier moment;
- évaluer si ses ressources sont affectées de façon équitable et efficace, par exemple en déterminant si certains membres ont une plus grosse – ou une plus petite – charge de travail que d'autres;
- examiner et évaluer le degré d'efficience avec lequel on a recours aux membres à temps partiel comparativement aux membres à temps plein;
- déterminer la combinaison appropriée de membres à temps plein et de membres à temps partiel pour pouvoir traiter le volume annuel d'appels anticipé;
- calculer le coût par audience ou par appel.

On peut voir à la **figure 9** que, de 2013 à 2016, environ 2 750 audiences ont été annulées, ce qui a aussi entraîné l'annulation de près de 3 130 jours d'audience prévus. Ces annulations peuvent tenir à différentes raisons, soit des ajournements, la conclusion d'un règlement par les parties ou le retrait de l'appel par l'une des parties avant l'audience; la Commission de révision n'a toutefois pas consigné la raison de chaque annulation.

Lorsque les audiences ont été annulées une ou deux semaines avant la date prévue, le président associé de la Commission de révision s'est efforcé de confier au membre concerné une autre audience prévue, ou encore une nouvelle audience relative à un autre appel, de façon que le temps de travail du membre soit utilisé au mieux. Toutefois, si l'audience a été annulée moins de quatre jours avant la date prévue, il était très difficile de confier une autre audience au membre. À si bref préavis, une autre audience ne pouvait être organisée, et toutes les autres audiences devant avoir lieu pendant cette courte période étaient déjà attribuées. Par conséquent, le membre devait mener d'autres tâches, par exemple rédiger des décisions et faire des recherches, et il pouvait se voir confier des projets spéciaux par le président associé.

Figure 9 : Certaines statistiques sur les audiences annulées, 2013 à 2016

Source des données : Commission de révision de l'évaluation foncière

Année civile	Nombre total d'audiences annulées (nombre de jours d'audience)	Nombre total d'audiences annulées trois jours ou moins avant la date prévue*	Audiences annulées trois jours ou moins avant la date prévue en proportion de l'ensemble des audiences annulées*
2013	601 (698 jours)	330	55
2014	838 (988 jours)	468	56
2015	575 (619 jours)	326	57
2016	737 (822 jours)	415	56
Total	**2 751 (3 127 jours)**	**1 539**	**56**

* La Commission de révision n' a pas fourni le nombre équivalent de jours d'audience annulés dans le cas des audiences annulées moins de quatre jours avant la date prévue, étant donné tout le temps que cela aurait exigé.

Faute de véritable système de rapport de l'emploi du temps, nous n'avons pas été plus en mesure que la Commission de révision de confirmer l'emploi du temps des membres lorsque des audiences étaient annulées quelques jours avant la date où elles devaient avoir lieu. Nous avons constaté que, sur les quelque 2 750 audiences annulées entre 2013 et 2016, environ 1 540, ou 56 % l'avaient été moins de quatre jours avant la date où elles devaient avoir lieu (**figure 9**).

RECOMMANDATION 4

Pour que le temps de travail de ses membres puisse être surveillé et géré efficacement, la Commission de révision de l'évaluation foncière doit examiner et analyser le temps réellement consacré par chacun des membres aux principales activités liées aux appels, comme les audiences, la rédaction des décisions et la médiation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général travaillera avec Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario pour évaluer les systèmes de gestion du calendrier et des activités des membres.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario et la Commission de révision de l'évaluation foncière reconnaissent l'importance de l'efficience et d'une utilisation optimale des ressources limitées.

Au cours du prochain exercice financier, nous allons instaurer des processus et des mesures afin de mieux examiner et analyser le temps que chacun des membres de la Commission de révision consacre aux principales activités, notamment les audiences, la rédaction des décisions et la médiation.

4.5 La Commission de révision ne procède pas à des examens de la qualité des décisions rendues oralement par ses membres et du rendement de ces derniers

4.5.1 Dans la majorité des cas, les décisions des membres ne font pas l'objet d'un examen par les pairs

Une fois terminée une audience de la Commission de révision, les membres, se fondant sur leur jugement professionnel et sur la preuve soumise, rendent une décision orale, ou ils peuvent rendre ultérieurement une décision écrite. Une décision orale consiste à expliquer comment le membre en est arrivé à rendre sa décision. Une décision écrite fournit la même explication, de même que des renseignements à l'appui. Sur l'ensemble des décisions rendues par les membres de 2012 à 2016, environ 80 % l'ont été oralement et 20 %, par écrit. Contrairement aux décisions écrites, les décisions orales ne font pas l'objet d'un examen d'assurance de la qualité par les pairs.

En guise de pratique exemplaire, il conviendrait d'effectuer un examen d'assurance de la qualité efficace consistant à vérifier que les décisions sont conformes aux dispositions législatives applicables et qu'elles respectent les impératifs d'intégrité, de pertinence et de cohérence. Au cours du cycle de 2013-2016, chaque décision écrite a été examinée par un membre chevronné ou par le président associé afin de s'assurer qu'elle fournissait une explication complète des raisons ayant conduit à la décision. Les personnes procédant à cet examen vérifiaient que le membre avait tenu compte de l'ensemble des témoignages et des observations, et que la décision était conforme aux dispositions législatives pertinentes ainsi qu'à la jurisprudence.

Lorsqu'une décision orale est rendue, une demande de décision écrite peut être présentée

à la fin de l'audience ou dans les 14 jours qui suivent. Nous avons noté que la Commission de révision avait reçu très peu de demandes de cet ordre, leur nombre s'étant situé entre 17 et 40 par année entre 2012 et 2016. La **figure 10** fait état du nombre de décisions orales et écrites rendues au cours des cinq dernières années.

Si une partie à un appel est en désaccord avec la décision de la Commission de révision, elle peut demander que cette dernière procède à un examen de la décision. Si une erreur de droit a été commise, la partie peut en appeler devant les tribunaux pour que la décision fasse l'objet d'un contrôle judiciaire. Nous avons noté que le nombre de demandes d'examen et le nombre de décisions portées en appel devant les tribunaux étaient relativement peu élevés par rapport au nombre de décisions rendues par la Commission de révision. Cela pourrait signifier que les parties sont satisfaites des décisions de la Commission de révision, ou encore qu'elles choisissent de ne pas aller plus loin afin de ne pas dépenser plus de temps et d'argent.

Les décisions des membres doivent être plus transparentes

Nous avons conclu que la prise de décision par les membres pourrait être plus transparente. Les décisions sont discrétionnaires : elles reposent sur le jugement professionnel des membres et sur les preuves présentées, et, pour la majorité des appels portant sur des biens-fonds résidentiels et non résidentiels, elles sont rendues par un seul membre.

Ainsi que cela a été mentionné, environ 80 % des décisions ont été rendues oralement et n'ont pas fait l'objet d'un examen d'assurance de la qualité. De plus, même si toute partie à un appel peut demander qu'un sténographe judiciaire produise une transcription d'une audience, il n'y a presque jamais eu de demande de ce genre entre 2012 et 2016. La partie devrait payer des frais pour obtenir une transcription.

En outre, la Commission de révision n'enregistre pas les audiences. Elle a invoqué comme principale raison certaines difficultés techniques, notamment en ce qui touche la clarté de l'enregistrement lorsque de multiples parties interviennent. Nous avons pourtant déterminé que la Commission de location immobilière effectuait des enregistrements audio depuis sa création, en 1997. Toute partie à un appel devant cette commission peut demander une copie de l'enregistrement d'une audience en contrepartie de frais minimes. Également, depuis le 1er août 2017, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels effectue un enregistrement audio de ses audiences et des conférences préparatoires au moyen d'un enregistreur numérique.

Des enregistrements audio pourraient être utiles aux fins de procéder à des examens internes à l'égard des audiences, de donner suite aux plaintes et de protéger les membres en cas d'allégations d'inconduite à leur encontre, sans compter que cela pourrait servir d'aide-mémoire aux membres

Figure 10 : Nombre de décisions orales et de décisions écrites, 2012 à 2016

Source des données : Commission de révision de l'évaluation foncière

Année civile	2012	2013	2014	2015	2016
Décisions orales[1]	5 269	5 837	3 748	1 906	1 511
Décisions écrites	1 239	974	642	751	334
Total[2]	**6 508**	**6 811**	**4 390**	**2 657**	**1 845**

1. Toute partie présente à une audience peut demander une justification écrite en cas de décision orale, soit au moment où cette décision est rendue, soit dans les 14 jours qui suivent. Le nombre total de demandes faites à des membres afin qu'ils exposent par écrit les motifs d'une décision orale était peu élevé : 23 en 2012, 40 en 2013, 39 en 2014, 32 en 2015 et 17 en 2016.
2. La tendance à la baisse que l'on observe est attribuable à la diminution du nombre d'audiences officielles tenues entre 2012 et 2016.

au moment de rédiger leurs décisions, et être utile pour évaluer le rendement de ces derniers.

Nous avons aussi pu voir que, dans d'autres administrations, notamment en Alberta, la loi porte que toutes les commissions de révision de l'évaluation foncière doivent conserver un enregistrement de toutes les audiences. Ainsi, les villes de Calgary et d'Edmonton se conforment à cette exigence en produisant des enregistrements audio de toutes leurs audiences afin de pouvoir fournir sur demande des parties l'enregistrement audio de leur audience moyennant des frais minimes.

RECOMMANDATION 5

Pour accroître la transparence du processus décisionnel et aider à faire en sorte que les décisions de ses membres soient justifiables, impartiales et conformes aux dispositions législatives et réglementaires applicables, la Commission de révision de l'évaluation foncière doit mener une analyse coûts-avantages de la mise en place de services d'enregistrement audio qui lui permettraient d'effectuer l'examen de la qualité d'un échantillon de décisions orales choisies au hasard et d'offrir des services d'enregistrement audio aux parties à un appel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général examinera l'analyse coûts-avantages de la prestation de services d'enregistrement audio à toutes les parties à un appel.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Au cours du prochain exercice financier, Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario procèdera à une analyse coût-avantages de la mise en place de services d'enregistrement audio à l'intention des parties et aux fins d'examen de la qualité.

4.6 L'embauche de membres de la Commission n'est pas étayée par une documentation suffisante

La *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux* porte que le processus de sélection pour la nomination des membres d'un tribunal décisionnel est un processus concurrentiel fondé sur le mérite. Les critères servant à évaluer les candidats devraient comprendre ce qui suit :

- l'expérience, les connaissances ou la formation en ce qui concerne le sujet et les questions de droit dont traite le tribunal;
- les aptitudes en matière d'impartialité de jugement;
- l'aptitude à mettre en oeuvre les pratiques et procédures juridictionnelles de rechange qui peuvent être énoncées dans les règles du tribunal.

Ainsi que cela ressort de l'étude d'un échantillon de dossiers de nomination, on ne sait pas vraiment comment les candidats à un poste donné ont été évalués et si les candidats ayant obtenu les meilleurs résultats lors du processus concurrentiel sont ceux dont on a recommandé la nomination.

Par exemple, en 2013, la Commission de révision a lancé un concours et a recommandé 6 candidats pour des postes de membres à temps partiel parmi les 21 candidats ayant passé une entrevue. De ces six candidats, quatre ont été nommés. La Commission de révision ne disposait pas de renseignements additionnels concernant la raison pour laquelle deux des candidats recommandés n'ont pas été nommés, et elle nous a dit qu'il appartenait au procureur général d'accepter ou non ses recommandations. En 2014, étant donné qu'il y avait encore des postes de membres à temps partiel à pourvoir, la Commission de révision a invité à une seconde entrevue 3 des 17 candidats non retenus lors du concours de 2013, ces entrevues étant

tenues par un jury différent. On n'a trouvé aucune documentation permettant de savoir pourquoi ces trois candidats avaient été choisis parmi tous ceux non retenus en 2013.

La Commission de révision précisait dans sa correspondance au ministère du Procureur général que les trois candidats en question avaient obtenu un classement élevé lors du concours de 2013. Pourtant, selon les documents de notation établis par les membres du jury en 2013, deux de ces trois candidats n'avaient pas eu une note élevée lors de ce concours. De plus, il n'y avait aucun document faisant état de commentaires ou de notes de la part des membres du jury ayant tenu les secondes entrevues en 2014. Ces trois candidats ont tous été nommés ultérieurement à la Commission de révision.

Nous avons observé des situations similaires lors de l'examen de dossiers de sélection et de nomination de membres à la Commission des affaires municipales de l'Ontario, ce dont il est question à la **section 5.7**.

RECOMMANDATION 6

Afin d'assurer le respect du processus de nomination des membres tel qu'énoncé dans la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux*, la Commission de révision de l'évaluation foncière doit, de concert avec Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario, documenter en détail les raisons justifiant la sélection et la recommandation des candidats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général assurera la surveillance et le suivi des améliorations apportées aux procédures de documentation du processus de sélection des candidats dont la nomination est recommandée.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (TriO) et la Commission de révision de l'évaluation foncière sont déterminés à sélectionner les membres dont la nomination est recommandée par le président exécutif selon une approche fondée sur le mérite.

Au cours des six prochains mois, TriO se penchera sur ses procédures de documentation du processus de sélection des membres dont la nomination est recommandée et apportera des améliorations afin de s'assurer que des documents écrits complets sont créés et conservés.

5.0 Constatations détaillées de l'audit — Commission des affaires municipales de l'Ontario

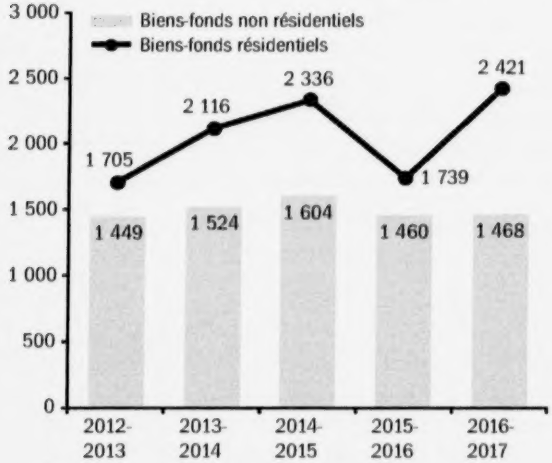
Le mandat de la Commission des affaires municipales consiste essentiellement à régler de façon efficiente et économique les différends rattachés à l'aménagement du territoire.

Entre 2012-2013 et 2016-2017, la Commission des affaires municipales de l'Ontario (la Commission des affaires municipales) a reçu quelque 1 500 dossiers chaque année, ce qui représentait de 1 700 à 2 400 appels environ (**figure 11**). Elle a tenu en moyenne à peu près 1 700 audiences et a rendu approximativement 1 100 décisions par année.

Si une partie à un appel est en désaccord avec la décision de la Commission des affaires municipales,

Figure 11 : Nombre de dossiers ouverts et d'appels* reçus par la Commission des affaires municipales de l'Ontario (Commission des affaires municipales), 2012-2013 à 2016-2017

Source des données : Commission des affaires municipales de l'Ontario



* Un dossier peut contenir de multiples appels. Par exemple, un projet de promotion immobilière peut requérir la modification du plan officiel, une modification du règlement de zonage et une ébauche de plan de lotissement – chacun de ces éléments constitue un instrument de planification et peut en l'espèce faire l'objet d'appels distincts par de multiples parties, mais tous sont combinés et traités comme constituant un seul dossier par la Commission des affaires municipales parce qu'ils se rapportent au même bien-fonds. Les audiences de la Commission des affaires municipales et les activités connexes (par exemple la médiation) sont inscrits au rôle en fonction d'un bien-fonds, ou d'un « dossier », donné.

elle peut demander que cette dernière procède à un examen de la décision. Si une erreur de droit a été commise, la partie peut en appeler devant les tribunaux pour que la décision fasse l'objet d'un contrôle judiciaire. Nous avons noté que le nombre de demandes d'examen (un total de 166 demandes entre 2013 et 2016) et le nombre de décisions portées en appel devant les tribunaux (un total de 25 appels au cours de la même période) étaient relativement peu élevés par rapport au nombre de décisions rendues par la Commission des affaires municipales.

Au cours de notre audit, nous avons relevé plusieurs problèmes opérationnels que la Commission des affaires municipales devrait résoudre avant d'opérer la transition pour devenir le nouveau Tribunal d'appel de l'aménagement local (ce dont il est question à la **section 2.4.4**), afin d'être plus à même de régler les différends d'aménagement du territoire de façon efficiente et économique.

5.1 La Commission des affaires municipales doit améliorer ses opérations préalablement à sa conversion en un nouveau tribunal

Notre examen des activités de la Commission des affaires municipales a fait ressortir la nécessité d'améliorer certains points, par exemple :

- La Commission des affaires municipales nous a fait savoir que les dossiers étaient confiés à ses membres en fonction de facteurs comme les antécédents de ces derniers, leur expérience et leur charge de travail. Toutefois, il n'y a pas de politique officielle en vigueur à cet égard et, dans la majorité des cas, les audiences étaient tenues par un seul membre. Il existe une possibilité que les décisions rendues par un seul membre soient entachées de subjectivité. La Commission des affaires municipales nous a fait savoir que, dans la plupart des cas, elle ne pouvait confier des dossiers à plusieurs membres, parce que le nombre de membres est insuffisant. Le recours à de multiples membres instructeurs aurait comme effet de réduire le risque de partialité associé à la prise de décisions par un seul membre.
- Tout comme la Commission de révision, la Commission des affaires municipales ne fournit pas de services d'enregistrement audio lors des audiences afin de pouvoir mener des examens internes ou externes lorsque cela est nécessaire. La **section 4.5** traite des avantages qu'apportent les enregistrements audio. La Commission des affaires municipales a elle aussi invoqué les difficultés techniques afin d'expliquer pourquoi elle n'offre pas de tels services aux parties aux appels.

- La Commission des affaires municipales ne mène pas de sondage officiel sur la satisfaction des clients auprès des participants aux audiences. Nous avons noté que le Municipal Government Board de l'Alberta mène de tels sondages chaque année. Il demande aux participants à ses audiences d'évaluer différents aspects, comme la mesure dans laquelle le déroulement de l'audience est facile à comprendre et la question de savoir si le processus d'appel a été équitable et impartial, et s'ils sont satisfaits de la rapidité avec laquelle la décision écrite a été rendue; enfin, on leur demande dans quelle mesure ils sont satisfaits dans l'ensemble.
- Les mesures législatives proposées (dont il est question à la **section 2.4.4**) ont pour but d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité en rendant le processus d'audience plus rapide, plus équitable et moins conflictuel. Il ressort du suivi que nous avons fait des plaintes du public que les dispositions législatives proposées permettraient de répondre à certaines préoccupations des plaignants. Toutefois, le processus d'embauche (dont il est discuté à la **section 5.7**) et la formation des membres de la Commission des affaires municipales doivent faire l'objet de certaines améliorations. Notre examen de suivi a révélé que les plaintes provenaient principalement de municipalités et de groupes de citoyens inquiets du fait que les décisions de la Commission des affaires municipales ne reposaient pas sur une justification objective et claire. En outre, des groupes de citoyens se sont plaints parce qu'ils avaient l'impression que les règles du jeu n'étaient pas équitables lorsqu'ils avaient des différends avec des promoteurs.

Préoccupations exprimées par les municipalités

L'une des principales préoccupations exprimées par les municipalités tenait au fait que la Commission des affaires municipales dépassait parfois les limites de ses compétences pour renverser arbitrairement des dispositions de leurs plans officiels, sans obtenir d'interprétations adéquates de la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

Bien que nous reconnaissions les préoccupations soulevées par les municipalités, notre audit n'avait pas pour but de remettre en question le bien-fondé des décisions rendus par les membres, mais bien de déterminer quels aspects de ses opérations la Commission des affaires municipales pourrait améliorer afin de faciliter sa transition vers le nouveau Tribunal d'appel. Voici certains exemples :

Cas 1 : Ville de Richmond Hill

Dans ses politiques relatives à l'affectation de terrains pour l'aménagement d'un parc qui sont rattachées à son plan officiel, la ville de Richmond Hill (Richmond Hill) a repris le libellé exact de l'article 42 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, qui autorise la cession d'un hectare de terrain par tranche de 300 logements proposés, ou une contrepartie équivalente en espèces.

En 2012, un groupe de promoteurs a déposé devant la Commission des affaires municipales un appel visant cette politique de « cession d'un hectare par tranche de 300 logements » incorporée au plan officiel de Richmond Hill. Après avoir tenu des audiences officielles de novembre 2013 à mai 2015, un membre de la Commission a rendu en janvier une décision défavorable à Richmond Hill, imposant un plafond de 25 % pour l'application de ce qui est pourtant expressément autorisé par la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Selon les représentants de Richmond Hill, ce plafond de 25 % concernant la cession de terrains pour la création de parcs comme l'autorise la *Loi sur l'aménagement du territoire* donnait aussi lieu à une baisse de 60 millions de dollars du montant estimatif que la Ville recevrait des promoteurs à l'époque, ce qui limiterait grandement sa capacité de faire l'acquisition d'espaces verts additionnels à l'intention de sa population en pleine expansion.

Richmond Hill a demandé à la Commission des affaires municipales de réexaminer sa décision, ce que cette dernière a fait, confirmant la décision en question sans tenir de nouvelle audience. Richmond Hill, de concert avec quatre autres municipalités (les villes de Markham, d'Oakville, de Vaughan et de Mississauga), a alors porté la décision de la Commission des affaires municipales en appel devant la Cour divisionnaire. Cette dernière a rendu en 2016 un jugement selon lequel la Commission des affaires municipales avait commis une erreur de droit et n'avait pas compétence pour modifier la politique sous-jacente au plan officiel de Richmond Hill, qui reposait sur la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Les promoteurs ont fait appel de la décision de la Cour divisionnaire et ont obtenu l'autorisation de se présenter devant la Cour d'appel. À la fin de notre audit, l'appel était toujours à l'étude par la Cour.

Nos observations à la suite de l'examen de ce cas sont les suivantes :

- La décision de la Cour divisionnaire selon laquelle la Commission des affaires municipales avait commis une erreur de droit donne à penser que la formation des membres de cette dernière devrait être améliorée afin de s'assurer qu'ils ne rendent pas des décisions qui vont au-delà de la compétence de la Commission.
- Les dispositions du projet de loi touchant la Commission des affaires municipales ne dissiperaient pas les préoccupations de la municipalité. Plus précisément, des appels similaires à celui de Richmond Hill pourront encore être entendus et tranchés par le nouveau Tribunal d'appel de l'aménagement local, parce que Richmond Hill est désignée à titre de municipalité de palier inférieur faisant partie de la municipalité régionale de York.

Cas 2 : Région de Waterloo

Après cinq années de consultations publiques poussées, la région de Waterloo (Waterloo) a approuvé un plan officiel en 2009. Ce plan a été établi conformément au Plan de croissance de la province afin de limiter l'étalement urbain et d'encourager l'utilisation du transport en commun. Portant sur un horizon de planification qui va jusqu'en 2031, le plan officiel autorisait l'affectation de 85 hectares de terres agricoles en bordure de Waterloo à des fins d'aménagement. Le ministère des Affaires municipales et du Logement d'alors a approuvé le plan officiel de Waterloo en 2010.

En 2010, plus d'une vingtaine de promoteurs ont déposé des appels à l'égard du plan officiel de Waterloo. Dans la majorité des cas, ils contestaient l'étendue de terrain à aménager. Ils soutenaient que la superficie disponible aux fins d'aménagement devrait être de 1 053 hectares plutôt que de 85, en se fondant sur une ligne directrice provinciale antérieure. Dans leur décision rendue en janvier 2013, les deux membres instructeurs représentant la Commission des affaires municipales ont accueilli la position des appelants et ont déclaré qu'une superficie de 1 053 hectares de terres agricoles pourrait être affectée à des projets d'aménagement. Waterloo a demandé à la Commission des affaires municipales de réexaminer cette décision; cette dernière a donné suite à cette demande, mais pour confirmer la décision sans tenir de nouvelle audience.

En 2013 et en 2014, Waterloo a entrepris deux procédures devant la Cour divisionnaire. Dans la première, la municipalité affirmait que la Commission des affaires municipales avait erré dans son interprétation du Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, dans le Sud de l'Ontario. Dans la seconde, elle affirmait qu'il existait une crainte raisonnable de partialité relativement aux audiences ayant conduit à la décision de janvier 2013 de la Commission des affaires municipales. La crainte de partialité est une norme juridique entraînant la récusation d'un juge, d'un arbitre ou d'un autre décideur en cas de partialité réelle ou apparente. Les deux membres de la Commission des affaires municipales devant tenir les audiences avaient suivi une séance de

formation offerte par un expert-conseil qui était aussi un témoin expert représentant certains des appelants, et ce, au cours de la période où l'appel était en instance devant la Commission des affaires municipales.

Pour éviter des coûts additionnels au titre des procédures et pour atténuer l'incertitude entourant une cause qui durait déjà depuis un certain temps, Waterloo a entamé des discussions avec les appelants et a conclu un règlement en juillet 2015, six ans après l'approbation de son plan officiel par le conseil régional. Aux termes de ce règlement, 255 hectares de terre pourraient être aménagés à compter de 2015, et 198 hectares pourraient s'y ajouter, ce qui donne 453 hectares en tout, soit moins de la moitié de ce que demandaient les appelants (1 053 hectares). Waterloo a retiré ses procédures judiciaires sans que les allégations soient tranchées.

Les frais assumés par Waterloo au titre des honoraires juridiques et des témoins experts dans le cadre de l'appel ont totalisé 1,7 million de dollars. Ce coût aurait pu être évité si les appels relatifs au plan officiel municipal, approuvé par le gouvernement provincial, n'avaient pas été recevables.

Nous avons aussi noté que la région de Halton avait fait part d'une situation similaire où elle avait dû consacrer une importante somme de temps et d'argent à la défense de son plan officiel, qui avait déjà été approuvé par ses conseils régionaux élus ainsi que par le ministère des Affaires municipales et du Logement d'alors. Ses représentants nous ont fait savoir que Halton avait engagé des dépenses de 3,5 millions de dollars au titre de conseillers juridiques externes et de témoins experts pour défendre son plan officiel tout au long du processus d'appel, qui s'est étendu de 2011 à 2016 et a porté sur plus de 40 appels.

De même, des représentants de la région de York nous ont dit que cette dernière avait dépensé environ 4 millions de dollars au titre de conseillers juridiques externes et de témoins experts pour défendre son plan officiel visé par plus de 62 appels de 2010 à 2014.

Nos observations à la suite de l'examen de ce cas sont les suivantes :

- Les modifications législatives proposées qui touchent la Commission des affaires municipales feraient en sorte que les appels comme ceux portés à l'encontre du plan officiel de Waterloo ne seraient pas recevables par le nouveau Tribunal d'appel, car, contrairement à la ville de Richmond Hill, la région de Waterloo est désignée à titre de municipalité de palier supérieur. Cela vaudrait aussi pour les régions de Halton et de York.
- Même s'il y a eu règlement entre les parties en raison des craintes relatives aux coûts et à l'incertitude, ce cas illustre le risque de crainte ou de perception de partialité de la part des membres de la Commission des affaires municipales, ce qui pourrait nuire à la crédibilité de cette dernière.

Préoccupations exprimées par les citoyens

Vers le début de 2014, la Commission des affaires municipales a donné son approbation à l'égard d'un immeuble de dix étages à Toronto. L'audience a duré trois jours et a été tenue par un seul membre de la Commission. Le promoteur avait déposé un appel parce que le conseil municipal n'avait pas pris de décision dans le délai prévu par la loi au sujet d'une modification proposée afin de changer le zonage du terrain.

Le promoteur a embauché un spécialiste de l'aménagement du territoire à titre de témoin expert pour établir lors de l'audience que le projet était conforme à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et aux principes d'aménagement connexes. Les résidents de l'endroit n'avaient pas de témoins experts pour exposer leur position et fournir des preuves à l'appui. Ils ont soumis eux-mêmes leurs observations et leurs preuves.

Le membre a approuvé le projet d'immeuble de 10 étages (on en prévoyait 11 au départ), malgré les inquiétudes des résidents. Dans sa décision, le membre déclarait que les préoccupations des

personnes vivant dans le voisinage étaient sincères et venaient du fond du coeur; il ajoutait que le projet aurait des répercussions sur leurs propriétés, du fait de l'accroissement de la circulation et de l'ombre projetée par le nouvel immeuble. Il déclarait cependant que le site tel que planifié constituait un ajout intéressant pour cette partie de la ville, et que le projet devrait être approuvé.

Une plainte courante à l'endroit de la Commission des affaires municipales est que les promoteurs ont un avantage injuste du fait qu'ils peuvent faire appel à des témoins experts pour s'assurer que leur position est exposée de façon plus convaincante que celle de l'autre partie.

Nos observations à la suite de l'examen de ce cas sont les suivantes :

- Le projet de loi permettra aux citoyens d'obtenir sans frais un soutien en matière de justice et d'aménagement à l'appui de leurs appels devant le nouveau Tribunal d'appel, ce qui aura comme effet de rendre les règles du jeu équitables de leur point de vue par rapport aux promoteurs et aux municipalités en cas d'appel devant la Commission des affaires municipales.

RECOMMANDATION 7

Pour renforcer ses opérations et accroître la transparence du processus de prise de décisions, la Commission des affaires municipales de l'Ontario doit :

- adopter une politique officielle pour orienter le processus servant à confier la tenue d'audiences formelles à ses membres en fonction de facteurs comme les antécédents de ces derniers, leur expérience et leur charge de travail;
- mener une analyse coûts-avantages concernant la prestation de services d'enregistrement audio à l'intention des parties à un appel;
- mener en temps approprié des sondages officiels sur la satisfaction des participants afin d'évaluer des aspects comme la mesure dans laquelle le processus d'audience est facile à comprendre, le caractère équitable et impartial du processus d'appel, le fait que des décisions écrites ont été ou non rendues rapidement, et le degré de satisfaction d'ensemble des participants;
- offrir davantage de formation afin d'aider ses membres à rendre des décisions dans les limites de leur compétence et de prévenir en toutes circonstances la crainte ou la perception de partialité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général (le Ministère) assurera la surveillance et le suivi de toute nouvelle politique qui vise à orienter le processus servant à confier la tenue d'audiences aux membres.

Il examinera l'analyse coûts-avantages concernant la prestation de services d'enregistrement audio à l'intention des parties à un appel.

De plus, il travaillera avec Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (TriO) afin d'évaluer l'analyse de rentabilisation relative aux technologies nouvelles. Un plan de technologie à long terme visant à aider les tribunaux à moderniser leurs opérations a été mis en place à l'échelle du Ministère.

Enfin, il fera le suivi des résultats du sondage sur la satisfaction de la clientèle dans le rapport annuel de TriO.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Au cours des six prochains mois, Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (TriO) et la Commission

des affaires municipales de l'Ontario (CAMO) établiront une politique officielle pour orienter le processus servant à confier la tenue d'audiences aux membres.

Au cours du prochain exercice financier, TriO mènera une analyse coûts-avantages concernant la prestation de services d'enregistrement audio à l'intention des parties à un appel.

En juin 2017, TriO et la CAMO ont lancé un projet pilote pour évaluer, au moyen d'un sondage, le niveau de satisfaction de la clientèle à l'égard des décisions rendues par la CAMO. Les résultats de ce projet ont été évalués, et une version révisée du sondage, comportant des questions touchant l'ensemble des organismes et services de TriO, a été établie et est actuellement à l'essai. TriO a l'intention d'examiner les résultats de ce projet pilote au début de 2018 et d'ajuster les questions et la démarche au besoin afin que le sondage puisse être mené à plus grande échelle au cours du prochain exercice financier. Les résultats du sondage seront publiés dans le rapport annuel de TriO.

La CAMO tient à exprimer ses préoccupations au sujet de la mention dans le rapport d'audit de trois cas sélectionnés de façon arbitraire, dont l'un est toujours devant les tribunaux. Nous craignons que cela donne l'impression d'un traitement fautif des dossiers et de résultats sur le fond erronés. L'examen des dossiers sur le fond et les procédures d'audience des tribunaux décisionnels relèvent des tribunaux, qui sont en mesure d'appliquer des critères légaux appropriés et de réviser les éléments de preuve.

La CAMO offre périodiquement aux arbitres des séances de perfectionnement professionnel qui portent sur l'ensemble de ces questions. En outre, elle remplit toutes les obligations en matière de formation en éthique prévues par la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux*. La vérificatrice, ayant mentionné certaines allégations sans fondement d'une perception de partialité dans l'un des cas, n'a pas relevé de source de préoccupation concrète à cet égard.

Pour ce qui est de la question de savoir si la Commission rend des décisions dans les limites de ses compétences, celle-ci estime qu'il revient au tribunal, plutôt qu'à un audit de l'optimisation des ressources, de relever les erreurs.

La CAMO continuera d'offrir à ses membres de la formation portant notamment sur l'éthique et le mandat de la Commission, conformément à ses valeurs fondamentales et aux exigences légales.

5.2 La cible d'inscription au rôle des appels relatifs à des dérogations mineures n'est pas atteinte

Un appel relatif à une dérogation mineure sera interjeté pour contester une décision rendue par un comité de dérogation municipal; un tel comité étudie les demandes présentées par des propriétaires pour faire approuver des dérogations aux règlements de zonage de leur municipalité. Comparativement à d'autres types d'appels en matière d'aménagement du territoire, il s'agit d'appels peu complexes, et les audiences ne durent en général pas plus d'une journée.

En 2016-2017, 1 349 nouveaux cas relatifs à l'aménagement du territoire ont été inscrits au rôle de la Commission des affaires municipales en vue de la tenue d'audiences, dont 421 (30 %) avaient trait à des dérogations mineures. Les autres appels (928, ou 70 %) étaient plus complexes; ils sont commentés à la **section 5.3**.

La Commission des affaires municipales a établi deux paramètres de mesure du rendement, et elle publie les résultats dans son rapport annuel :

- Elle s'est fixé comme cible de rendre 85 % des décisions dans les 60 jours suivant la fin de l'audience. Ce paramètre s'applique à tous les types d'appels – dérogations mineures et

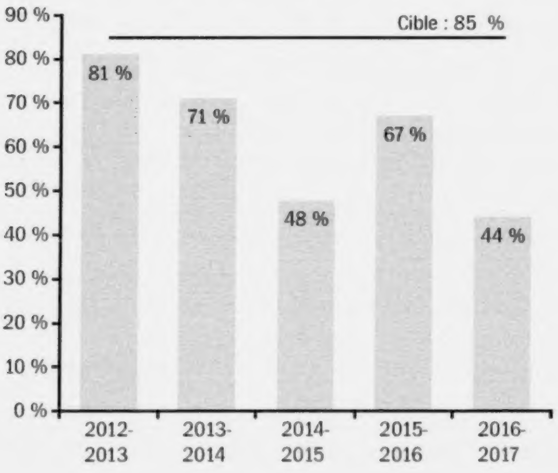
dossiers complexes –, et il est commenté à la **section 5.4**.

- Elle vise aussi à tenir une première audience dans les 120 jours suivant la réception d'une demande d'appel complète pour 85 % des appels relatifs à une dérogation mineure. Nous avons constaté que la Commission des affaires municipales a du mal à atteindre cette cible, ainsi que le révèle la **figure 12**, qui illustre la tendance à cet égard. Au cours de l'exercice 2016-2017, qui s'est terminé le 31 mars, une première audience a été tenue dans ce délai pour seulement 186 des 421 dossiers relatifs à une dérogation mineure qui étaient inscrits au rôle (44 %). C'est nettement moins qu'en 2012-2013 (81 %, ou 281 dossiers sur 346).

Durant notre audit, nous avons demandé à la Commission des affaires municipales de nous fournir une liste des 235 dossiers, sur les 421 ayant trait à une dérogation mineure, qui n'avaient pas été inscrits à son rôle pour la tenue d'une audience dans les 120 jours, afin que nous puissions nous pencher sur les raisons du retard. Toutefois, la Commission n'a pas été en mesure de nous fournir cette liste, indiquant que la production d'un tel rapport par son système d'information exigerait trop de travail de la part de son personnel. Nous n'avons donc pas été en mesure de déterminer pendant combien de temps ces 235 dossiers ont été en instance ni en quoi ils consistaient.

Figure 12 : Pourcentage d'appels relatifs à des dérogations mineures inscrits au rôle en vue d'une première audience dans les 120 jours suivant leur dépôt, 2012-2013 à 2016-2017

Source des données : Commission des affaires municipales de l'Ontario



Nous nous sommes aussi demandé comment la Commission des affaires municipales pouvait surveiller et gérer ces appels en instance sans disposer d'une telle liste. Il ressort de nos discussions avec les membres de la Commission et le personnel qui inscrit les audiences au rôle que la principale raison des retards est le manque de temps de la part des membres pour tenir les audiences. La Commission des affaires municipales a aussi déclaré que le départ de membres importants explique en partie pourquoi elle ne peut atteindre son objectif. Au cours de l'exercice 2016-2017, les mandats de quelques membres à temps plein chevronnés ainsi que de certains vice-présidents et du président associé ont pris fin. La Commission des affaires municipales a indiqué que les postes en question ont été pourvus, mais qu'il faut du temps pour former les nouveaux membres avant qu'ils puissent traiter plus de dossiers.

Un rapport interne préparé par la Commission des affaires municipales fait état du délai de traitement des dossiers relatifs à des dérogations mineures – depuis la réception du dossier jusqu'à la décision ou à la clôture du dossier –, mais cette information n'a pas été utilisée pour évaluer le rendement de la Commission ou pour faire rapport au public. Selon ce rapport, en 2016-2017, il a fallu en moyenne 227 jours pour mener à terme le traitement des dossiers de dérogations mineures. Au cours du même exercice, 259 dossiers de dérogations mineures ont été clos :

- 114 ont été réglés dans les 180 jours;
- 145 ont exigé plus de 180 jours.

Ce repère de 180 jours a été établi à partir des deux cibles de rendement de la Commission des affaires municipales : 120 jours pour inscrire une audience au rôle, et 60 jours pour qu'une décision

soit rendue après les audiences. En 2016-2017, le délai de traitement moyen a été de 227 jours, soit 47 jours de plus que le repère de 180 jours.

En raison de ce long délai de traitement, les propriétaires n'obtenaient pas une décision rapidement, et leurs projets risquaient d'en être retardés. En effet, à défaut de l'approbation d'une dérogation mineure par sa municipalité, un propriétaire ne pourra obtenir de permis de construction de cette dernière pour exécuter ses projets de rénovation.

Toronto est la première municipalité à avoir mis sur pied une commission d'appel locale

Par suite de l'adoption de dispositions législatives modifiant la *Loi sur l'aménagement du territoire* en 2006, la Ville de Toronto est devenue la première municipalité ontarienne à se doter d'une commission d'appel locale indépendante.

À compter de mai 2017, les propriétaires de biens-fonds qui veulent en appeler d'une décision du comité de dérogation de la Ville à propos de demandes de dérogations mineures et de demandes de morcellement de terres se tournent vers ce comité plutôt que vers la Commission des affaires municipales. Cela pourrait entraîner une baisse du nombre de dossiers de dérogation mineure que la Commission des affaires municipales aura à entendre et, par le fait même, aider à réduire l'arriéré de dossiers en instance. Cela dit, au moment de notre audit, la Commission des affaires municipales ne savait pas vraiment dans quelle mesure cette modification législative réduira le nombre de dossiers de dérogation mineure qu'elle aura à traiter ni si cela l'aidera à faire diminuer le volume de dossiers en instance dans un proche avenir.

RECOMMANDATION 8

Pour que les appels relatifs à des dérogations mineures soient réglés plus rapidement, la Commission des affaires municipales de l'Ontario doit :

- entendre ces appels dans des délais plus courts;
- faire le suivi et l'analyse des raisons expliquant le long délai avant de régler les appels relatifs à des dérogations mineures.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le projet de loi 139 et les règlements connexes, s'ils sont adoptés, établiront des délais précis pour le règlement des questions soumises au nouveau Tribunal d'appel de l'aménagement local, qui remplacerait la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

Le ministère du Procureur général (le Ministère) travaillera avec Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario pour évaluer l'analyse de rentabilisation relative aux technologies nouvelles. Un plan de technologie à long terme visant à aider les tribunaux à moderniser leurs opérations a été mis en place à l'échelle du Ministère.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Le projet de loi 139 et les règlements connexes devraient prévoir des délais précis pour le règlement des questions soumises au nouveau Tribunal d'appel de l'aménagement local (qui remplacerait la Commission des affaires municipales de l'Ontario). Nous nous appliquerons à mesurer la conformité aux délais prévus par la loi et à en rendre compte dans le rapport annuel et les plans d'activités.

Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (TriO) et le nouveau Tribunal d'appel vont instaurer de nouveaux processus et de nouvelles règles de pratique pour favoriser le règlement rapide des appels.

TriO s'adressera au ministère du Procureur général pour obtenir l'approbation et le financement nécessaires au développement et à la mise en oeuvre de technologies nouvelles qui aideront à accélérer le traitement des appels et généreront de meilleures données pour le suivi et l'analyse.

5.3 La Commission des affaires municipales ne fait pas le suivi des raisons pour lesquelles certains appels complexes déposés il y a longtemps ont pris des années à régler

La majorité des appels complexes ont trait aux plans officiels des municipalités, à des modifications de plans officiels, à des règlements de zonage et à des modifications de ces règlements par les municipalités. Les appels complexes ont représenté environ 70 % de tous les appels déposés auprès de la Commission des affaires municipales en 2016-2017.

La Commission des affaires municipales a annoncé une cible de rendement pour les appels complexes, qui consiste à en inscrire 85 % au rôle pour la tenue d'une première audience dans les 180 jours suivant la réception d'une demande d'appel complète. Nous avons constaté ce qui suit :

- en 2016-2017, une première audience avait été prévue dans les 180 jours pour 74 % des dossiers de cette catégorie (686 sur 928);
- en 2012-2013, ce pourcentage avait été de 83 % (720 dossiers sur 869), ce qui était très près de la cible.

Cette tendance est illustrée à la **figure 13**.

Ainsi que ce fut le cas lors de notre examen des dossiers relatifs à des dérogations mineures, la Commission des affaires municipales n'a pas pu produire une liste des 242 dossiers (sur les 928 reçus) où la cible n'avait pas été atteinte (tenue d'une audience dans les 180 jours). Cette liste nous aurait permis de chercher les causes des retards. Ainsi que cela a été mentionné à la **section 5.2** à propos des dossiers de dérogations mineures, la Commission des affaires municipales a expliqué que la production d'une telle liste par son système d'information exigerait trop de travail de la part de son personnel.

Nous avons aussi observé que le nombre de jours entre la réception d'un dossier et sa clôture – c'est-à-dire lorsque la décision et l'ordonnance sont rendues – variait en moyenne entre 10 mois et près de 7 ans pour les dossiers clos en 2015-2016. La **figure 14** présente une ventilation des dossiers selon le nombre de jours requis pour les traiter. Nous avons demandé la liste des appels complexes ayant pris plus de deux ans à régler, mais, là encore, la Commission des affaires municipales n'a pas été en mesure de la fournir.

Nous avons établi que ce long délai pourrait être attribuable aux causes suivantes, bien que la Commission des affaires municipales n'ait pu fournir de renseignements détaillés qui permettraient de confirmer l'importance de chaque cause :

- les membres ne disposent pas d'assez de temps pour tenir les audiences, des membres importants ont quitté leur poste au cours des

Figure 13 : Pourcentage de dossiers (autres que ceux relatifs à des dérogations mineures) inscrits au rôle en vue d'une première audience dans les 180 jours suivant leur dépôt, 2012-2013 à 2016-2017

Source des données : Commission des affaires municipales de l'Ontario

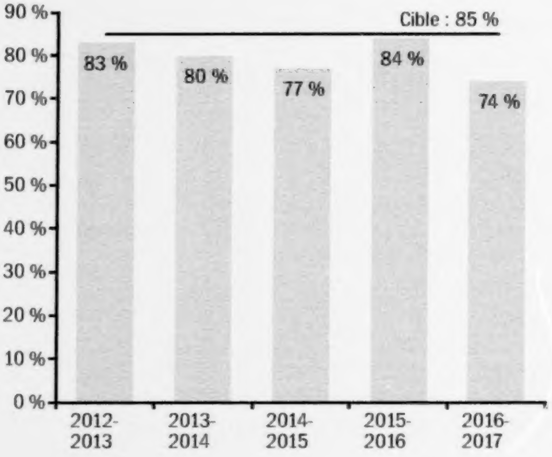


Figure 14 : Nombre moyen de jours pour clore les dossiers autres que ceux relatifs à des dérogations mineures, 2015-2016

Source des données : Commission des affaires municipales de l'Ontario

Type d'appel	Nombre de dossiers clos	Nombre moyen de jours écoulés (fourchette)
Modifications de plans officiels	116	570-1 304
Règlements de zonage	256	406-860
Lotissements - Article 51	49	308-2 519
Consentement au morcellement des terres	217	347-493
Plan d'implantation - Article 41 (paragraphe 12)	18	692
Total	**656**	**De 10 jours à près de 7 ans**

dernières années et les nouveaux membres doivent suivre une formation, ainsi que cela est indiqué à la **section 5.2**;

- souvent, les dossiers complexes donnent lieu à de multiples audiences, et il s'écoulera en général de quatre à six mois en moyenne entre les audiences. En 2016-2017, environ 30 % des audiences ont pris la forme de conférences préparatoires, ce qui signifie qu'au moins 30 % des appels ont fait l'objet d'audiences après la première conférence préparatoire. Les autres types d'audiences sont les motions et les audiences en bonne et due forme. Étant donné que la Commission des affaires municipales ne fait pas le suivi du nombre moyen d'audiences par appel sur une base régulière, elle n'a pas pu nous fournir de chiffres sur le nombre d'audiences par dossier pour chaque année;
- il peut falloir plusieurs mois, ou même plusieurs années, aux appelants pour remplir les conditions imposées par les membres dans le cadre de leurs décisions.

La Commission des affaires municipales établit qu'un dossier est clos lorsqu'elle a rendu à la fois une décision et une ordonnance, ou seulement une ordonnance. Dans certains cas, la décision et l'ordonnance seront rendues en même temps. Mais, dans beaucoup d'autres cas, la décision du membre comportera certaines conditions que l'appelant devra remplir avant qu'une ordonnance soit rendue et que le dossier d'appel soit clos. Ces conditions peuvent consister par exemple à mener à bien des travaux sur le site ou à mettre à jour certains types de documents. La Commission des affaires municipales ne pouvait déterminer le temps requis par les appelants pour remplir les conditions imposées, parce qu'il s'agit d'un élément qui ne relève pas de son contrôle.

Étant donné qu'elle ne produit pas de données détaillées sur le temps de règlement des dossiers, la Commission des affaires municipales ne dispose pas de renseignements suffisants pour être plus à même d'accélérer les audiences et de réduire son arriéré de dossiers. À titre d'exemple, elle pourrait faire le suivi de la période s'écoulant entre la réception de l'appel et le moment où une décision est rendue, ce qui constitue un aspect sur lequel la Commission exerce un contrôle et peut faire rapport. Cette durée moyenne des dossiers pourrait faire l'objet d'un suivi par type d'appel, par exemple les modifications de plans officiels ou les règlements de zonage; la Commission ainsi que le public disposeraient ainsi de renseignements sur la période que peuvent nécessiter ces dossiers avant d'être réglés.

Nous avons discuté avec un groupe de promoteurs, et ceux-ci nous ont déclaré que les retards dans la gestion des appels par la Commission des affaires municipales avaient comme effet de prolonger le temps requis pour réaliser leurs projets et de hausser leurs coûts d'exploitation. Dans certains cas, les promoteurs étaient en mesure de transférer ces coûts

additionnels aux acheteurs de maisons ou de logements en copropriété.

En mai 2017, le gouvernement a déposé le projet de loi 139, dont il est question à la **section 2.4.4**. Si ce projet de loi est adopté, il limitera la portée de certains appels qui sont entendus à l'heure actuelle par la Commission des affaires municipales aux termes de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, et il abrogera la *Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario*. Également, la Commission des affaires municipales deviendra le Tribunal d'appel de l'aménagement local.

Toutefois, tant que les dispositions législatives contenues dans ce projet de loi ne seront pas en vigueur, la Commission des affaires municipales ne pourra savoir quelle incidence cela aura sur le nombre d'appels qui seront déposés devant elle. Or, il est important de pouvoir anticiper la demande future afin de prévoir des ressources suffisantes pour assumer la charge de travail que cela représente. Tant le nombre que la complexité des dossiers auront un effet sur la charge de travail future.

RECOMMANDATION 9

Pour qu'elle soit plus à même de régler rapidement les appels complexes, la Commission des affaires municipales de l'Ontario doit :

- faire le suivi et l'analyse des raisons expliquant les retards indus dans le règlement des appels complexes, et également faire une distinction entre les déterminants de la durée de traitement des dossiers sur lesquels elle exerce un contrôle et les autres déterminants;
- anticiper la demande future afin de déterminer les ressources dont elle aura besoin;
- rationaliser le processus afin de réduire le nombre d'appels complexes en instance.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le projet de loi 139 et les règlements connexes, s'ils sont adoptés, établiront des délais précis pour le règlement des questions soumises au nouveau Tribunal d'appel de l'aménagement local, qui remplacerait la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

Le ministère du Procureur général (le Ministère) travaillera avec Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario pour évaluer l'analyse de rentabilisation relative aux technologies nouvelles. Un plan de technologie à long terme visant à aider les tribunaux à moderniser leurs opérations a été mis en place à l'échelle du Ministère.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Le projet de loi 139 et les règlements connexes devraient prévoir des délais précis pour le règlement des questions soumises au nouveau Tribunal d'appel de l'aménagement local (qui remplacerait la Commission des affaires municipales de l'Ontario). Nous nous appliquerons à mesurer la conformité aux délais prévus par la loi et à en rendre compte dans le rapport annuel et les plans d'activités.

Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (TriO) et le nouveau Tribunal d'appel vont instaurer de nouveaux processus et de nouvelles règles de pratique pour favoriser le règlement rapide des appels. Nous ferons l'analyse de la demande future attendue afin de modéliser les ressources requises pour régler les appels dans les délais prévus par la loi.

TriO s'adressera au ministère du Procureur général pour obtenir l'approbation et le financement nécessaires au développement et à la mise en oeuvre de technologies nouvelles qui

aideront à accélérer le traitement des appels et généreront de meilleures données pour le suivi et l'analyse.

5.4 Bien que 80 % des décisions soient rendues dans les 60 jours, d'autres ont pris près d'un an

La Commission des affaires municipales publie des données sur le temps requis pour rendre ses décisions. L'objectif consiste à rendre 85 % des décisions dans les 60 jours suivant la fin des audiences, et ce, pour tous les types d'appels.

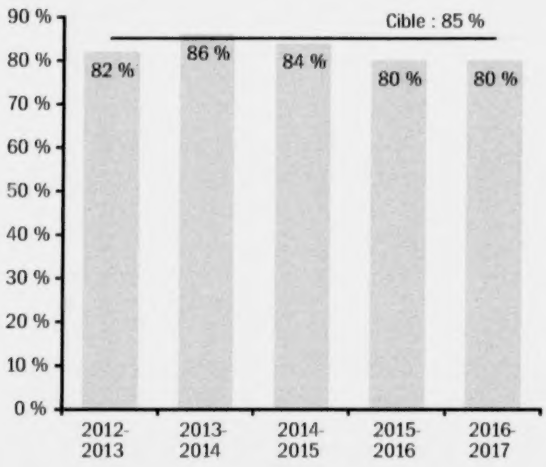
Nous avons observé que la Commission des affaires municipales atteignait presque cet objectif, quoique ses résultats aient légèrement reculé entre 2012-2013 et 2016-2017, passant de 82 % à 80 %. La **figure 15** illustre cette tendance.

Nous avons aussi noté que parmi les 1 087 décisions rendues en 2016-2017, 218 avaient pris plus de 60 jours. Plus précisément, parmi ces 218 décisions :

- 135 ont pris entre 61 et 120 jours;
- 45 ont pris entre 121 et 180 jours;
- 38 ont pris entre 181 et 365 jours.

Figure 15 : Pourcentage des décisions rendues dans les 60 jours suivant la fin des audiences, 2012-2013 à 2016-2017

Source des données : Commission des affaires municipales de l'Ontario



La Commission des affaires municipales prépare tous les deux mois un rapport sur toutes les décisions rendues 60 jours ou plus après la fin des audiences. L'examen du sommaire annuel des rapports bimestriels pour les exercices 2012-2013 à 2016-2017 nous a permis de voir qu'environ 40 % des décisions ayant exigé plus de 60 jours avaient été rendues par 6 des 27 membres de la Commission des affaires municipales. Cette dernière a indiqué que la principale raison de ces délais était que certains membres n'avaient pas suffisamment de temps pour rédiger les décisions après les audiences. Nous avons pourtant établi que trois des six membres en question avaient disposé de beaucoup de temps pour la rédaction de leurs décisions – 95, 91 et 76 jours, respectivement, de 2012-2013 à 2016-2017. À titre comparatif, le temps accordé à la majorité des autres membres à cette fin durant la même période totalisait 50 jours ou moins. Il semble donc que le manque de temps pour rédiger les décisions n'ait pas été la principale raison expliquant pourquoi ces trois membres n'ont pas été en mesure de rendre leurs décisions dans le délai visé.

Si la Commission des affaires municipales ne rend pas ses décisions avec célérité, les appelants, entre autres les propriétaires de maison et les promoteurs, devront attendre pour demander des permis de construction afin de réaliser leurs projets.

RECOMMANDATION 10

Pour que les décisions écrites soient rendues et soient communiquées rapidement aux parties, la Commission des affaires municipales de l'Ontario doit examiner les situations où les membres dépassent fréquemment le délai cible pour rendre leurs décisions, et apporter les correctifs nécessaires afin de réduire les retards.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le projet de loi 139 et les règlements connexes, s'ils sont adoptés, établiront des délais précis pour le règlement des questions soumises au nouveau Tribunal d'appel de l'aménagement

local, qui remplacerait la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

Le ministère du Procureur général assurera la surveillance et le suivi de la mise en oeuvre par Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario de tout nouveau règlement pris sous le régime du projet de loi 139.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario et Commission des affaires municipales de l'Ontario ont présenté aux auditeurs leur plan d'amélioration du processus d'examen du rendement des membres. De plus, ils ont élaboré et mis en oeuvre des rapports pour faire le suivi des décisions en instance et du temps consacré à la rédaction et la communication des décisions. L'analyse et la discussion de ces rapports feront partie du processus amélioré d'examen du rendement.

Le processus amélioré sera mis en oeuvre lors de la transition vers l'application des dispositions du projet de loi 139 concernant les délais de prise de décisions.

5.5 Il est nécessaire d'établir des cibles et d'évaluer les activités de médiation

Dans son rapport de 2015-2016, la Commission des affaires municipales indique continuer de bâtir sa capacité de médiation des appels dans les cas où les modes de règlement extrajudiciaire peuvent se révéler efficaces. Le programme de médiation de la Commission a comme objectif de régler de façon rapide et efficiente les différends portant sur des questions d'aménagement du territoire complexes et d'éviter ainsi de devoir tenir de longues audiences.

Bien que cet objectif constitue un bon point de départ, la Commission des affaires municipales n'a pas encore établi de cible à cet égard, et elle n'a pas mesuré les résultats du programme. Elle a déclaré qu'elle encourageait les parties à recourir à la médiation pour régler les appels, mais qu'elle n'était pas à même de démontrer les résultats de ses efforts. Le recours à la médiation est particulièrement crucial dans le cas des appels complexes où les audiences peuvent durer plusieurs jours.

Entre 2012-2013 et 2016-2017, la Commission des affaires municipales a organisé annuellement entre 69 et 92 médiations, ainsi qu'on peut le voir à la **figure 16**. Toutefois, exprimé en pourcentage des dossiers d'appel ouverts, le nombre de médiations était peu élevé, et il est resté relativement stable, variant entre 5 % et 6 % par année, et ce, en dépit de la volonté de la Commission des affaires municipales d'assurer une plus grande utilisation de ce mode de règlement des différends.

Nous avons observé que le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario fait rapport chaque année sur le nombre de médiations ayant eu lieu et sur le pourcentage de dossiers réglés par ce moyen; la Commission des affaires municipales n'utilise pas de mesures de ce genre pour déterminer les résultats de son programme de médiation.

RECOMMANDATION 11

Afin de réduire le plus possible le nombre d'audiences en bonne et due forme pour le règlement des appels, la Commission des affaires municipales de l'Ontario doit :

- fixer un pourcentage cible de dossiers complexes faisant l'objet d'une médiation chaque année;
- faire rapport chaque année sur le nombre de médiations tenues et sur le pourcentage de dossiers réglés par ce moyen.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général appuiera Tribunaux de l'environnement et de

Figure 16 : Nombre de médiations exprimé en pourcentage du nombre de dossiers d'appel ouverts, Commission des affaires municipales de l'Ontario, 2012-2013 à 2016-2017

Source des données : Commission des affaires municipales de l'Ontario

Exercice	Nombre d'activités de médiation*	Nombre de dossiers d'appel ouverts	Nombre de médiations en % du nombre de dossiers d'appel ouverts
2012-2013	86	1 524	6
2013-2014	69	1 449	5
2014-2015	92	1 604	6
2015-2016	69	1 460	5
2016-2017	89	1 468	6

* Une activité de médiation peut durer plus d'une journée et avoir trait à de multiples dossiers.

l'aménagement du territoire Ontario dans la mise en oeuvre de paramètres de mesure du rendement liés à la médiation.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Grâce à la médiation, la Commission des affaires municipales de l'Ontario (la CAMO) a réussi dans une large mesure à régler des dossiers complexes et à éliminer la nécessité de prévoir du temps pour les audiences contestées. La CAMO a également créé une culture dans laquelle les principales parties prenantes – conseils municipaux, promoteurs et groupes communautaires – acceptent et demandent la médiation parce qu'elles en voient les avantages concrets. La CAMO estime qu'en l'absence d'un tel succès, les avantages de la médiation n'auraient pas été autant soulignés lors du récent examen de la CAMO effectué par le gouvernement ni lors du récent lancement de la commission d'appel locale de Toronto.

D'après notre expérience, lorsqu'un dossier complexe fait l'objet d'une médiation, environ cinq jours d'audience sont retirés du calendrier pour chaque jour consacré à une médiation réussie. La CAMO reconnaît l'importance des données quantitatives pour appuyer l'analyse. Aussi, a-t-elle entrepris d'améliorer les mesures qu'elle met en oeuvre pour faire le suivi et démontrer l'utilisation, de façon numérique, de la médiation et des résultats obtenus. Ces mesures, jumelées avec l'utilisation continue de son outil d'évaluation de la médiation – qui permet de repérer les dossiers qui pourraient se prêter à une médiation totale ou partielle –, permettent de donner suite à la recommandation. Toute mesure visant à établir un pourcentage cible annuel de dossiers complexes à soumettre à la médiation doit tenir compte à la fois de la complexité des dossiers et du fait que la médiation est un processus volontaire.

5.6 Le temps de travail réel des membres de la Commission n'est pas consigné de façon systématique ni analysé

Les membres de la Commission des affaires municipales constituent une ressource essentielle, car ce sont eux qui tiennent les audiences et qui tranchent les appels. Pourtant, son président associé ne sait pas à quoi les 20 membres à temps plein consacrent leur temps de travail ni si ces derniers gèrent leur charge de travail de manière efficace et efficiente. En outre, la Commission des affaires municipales n'a pas mené d'analyse afin

de déterminer si le nombre de ses membres était suffisant pour éliminer l'arriéré de dossiers en instance et pour assumer la demande future.

L'arriéré en question comprend les dossiers qui ne sont pas réglés dans les délais visés par la Commission des affaires municipales. Ainsi que cela est mentionné aux **sections 5.2** et **5.3**, la proportion de dossiers relatifs à des dérogations mineures où une audience a été fixée dans les 120 jours a été de 44 % seulement en 2016-2017, et 74 % des dossiers complexes ont été inscrits au rôle en vue de la tenue d'une première audience dans les 180 jours suivant la réception d'une demande d'appel complète. Dans les deux cas, la cible est de 85 %. La Commission des affaires municipales a cité comme principales raisons de cet arriéré le nombre insuffisant de membres pour tenir les audiences ainsi que plusieurs postes vacants par suite du départ de membres chevronnés au cours de la période en question. Il demeure toutefois que, faute de système de rapport de l'emploi du temps, la Commission des affaires municipales aura du mal à gérer le temps de travail de ses membres de manière à assumer sa charge de travail et à prévoir le temps de travail additionnel requis.

Il n'y a pas de politique officielle exigeant que les membres consignent leur emploi du temps

Il n'existe pas de politique officielle ni de pratique aux termes de laquelle les membres de la Commission des affaires municipales doivent consigner leur emploi du temps sur une base quotidienne et en fonction des appels dont ils ont la responsabilité, par exemple les préparatifs en vue des audiences, la tenue des audiences, la rédaction des décisions, la supervision de conférences téléphoniques, les déplacements en service commandé, la participation à des activités de formation et l'exécution d'autres tâches administratives. La Commission des affaires municipales s'en remet au professionnalisme et à l'honnêteté de ses membres pour faire le meilleur usage possible de leur temps de travail. En 2012, le président exécutif des Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario a mis en place un système de rapport de l'emploi du temps à la Commission des affaires municipales. Ce système a toutefois été délaissé en 2014 lorsque le président exécutif a quitté son poste.

En l'absence de système de rapport obligatoire de l'emploi du temps des membres au quotidien, la Commission des affaires municipales a consigné le nombre mensuel de jours d'audience prévus pour chaque membre. Les membres devaient aussi faire rapport chaque mois sur leurs congés prévus, le temps approuvé pour la rédaction de décisions, les absences prévues et le temps devant être consacré à la formation. Cependant, ils n'ont pas à consigner le temps passé à une audience, même si nous avons pu constater que certains membres font rapport sur le nombre de jours d'audience lorsque ce nombre a été moins élevé que ce qui avait été prévu.

La Commission des affaires municipales consigne aussi le nombre d'audiences et de jours d'audience des membres avant le début de chaque audience. Contrairement à ce qui est le cas pour le rapport mensuel dont il a été question précédemment, les membres doivent indiquer si les audiences ont bien eu lieu et consigner leur durée, du début à la fin. Nous avons toutefois observé que, si certains membres notent le nombre de jours qu'a duré l'audience, d'autres ne le font pas. Ainsi, en 2016-2017, 7 des 20 membres à temps plein n'ont pas consigné la durée de leurs audiences comme cela est exigé.

Les membres ayant consigné la durée des audiences au cours des cinq exercices allant de 2012-2013 à 2016-2017 ont tenu environ 9 290 jours d'audience, alors que le nombre de jours prévus était de 10 650 approximativement. Cela signifie que le temps réellement consacré par les membres à des audiences a été de près de 15 % inférieur au temps qui avait été prévu. Étant donné l'absence de système de rapport de l'emploi du temps, nous n'avons pas été en mesure d'établir à quoi les membres ont consacré leur temps de travail lorsqu'ils ne tenaient pas d'audiences.

Par suite de notre examen des rapports d'activité des membres entre les exercices 2012-2013 et 2015-2016, nous avons noté que le nombre réel de jours d'audience déclarés par les membres à temps plein variait de façon marquée. La moyenne annuelle était d'environ 81 jours par membre. Nous avons observé que l'un des membres (le membre A) avait accumulé 43 à 50 jours d'audience par année seulement, alors que ce nombre se situait entre 105 et 140 dans le cas d'un autre membre (le membre B). Ainsi que le montre la **figure 17**, le membre B a accumulé à peu près deux fois plus de jours d'audience que le membre A entre 2012-2013 et 2015-2016.

La Commission a expliqué que les écarts importants au chapitre du nombre de jours d'audience accumulés par les membres peuvent tenir à différents facteurs, par exemple le moment de la nomination des membres, l'endroit où sont tenues les audiences – il peut falloir plus de temps pour se rendre dans certains de ces endroits –, l'état de santé des membres et le fait que certains membres se voient confier d'autres tâches. On nous a aussi mentionné que les membres passaient du temps à la rédaction de leurs décisions lorsque les audiences exigeaient moins de jours que prévu. Cependant, en raison de l'absence de système de consignation du temps, la Commission des affaires municipales ne peut préciser à quelles activités les membres consacrent réellement leur temps de travail, que ce soit sur une base quotidienne ou en fonction de chaque appel.

RECOMMANDATION 12

Pour assurer une meilleure utilisation du temps de travail de ses membres, la Commission des affaires municipales de l'Ontario doit examiner et analyser le temps réellement consacré par chacun des membres aux principales activités liées aux appels, comme les audiences, la rédaction des décisions et la médiation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministre du Procureur général appuiera Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario, au besoin, dans le processus d'examen et d'analyse du temps réellement consacré par les membres de la Commission aux audiences, à la rédaction des décisions et à la médiation.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario et la Commission des affaires municipales de l'Ontario reconnaissent l'importance de l'efficience et d'une utilisation optimale des ressources limitées.

Au cours du prochain exercice financier, nous allons instaurer des processus et des mesures afin de mieux examiner et analyser

Figure 17 : Comparaison du nombre le plus élevé et du nombre le plus bas de jours d'audience par des membres de la Commission des affaires municipales de l'Ontario, 2012-2013 à 2015-2016

Source des données : Commission des affaires municipales de l'Ontario

Exercice	Nombre de jours d'audience déclarés par le membre A	Nombre de jours d'audience déclarés par le membre B	Écart (%)
2012-2013	43	142	230
2013-2014	58	119	105
2014-2015	50	114	128
2015-2016	47	105	123

le temps que chacun des membres de la Commission consacre aux principales activités, notamment les audiences, la rédaction des décisions et la médiation.

5.7 L'embauche de membres de la Commission n'est pas étayée par une documentation suffisante

Ainsi que cela a été commenté de façon plus détaillée à la **section 4.6** à propos de la Commission de révision de l'évaluation foncière, le processus de nomination des membres d'une commission ou d'un tribunal décisionnel est concurrentiel et fondé sur le mérite.

Or, si l'on se fie à notre examen d'un échantillon de dossiers relatifs à la sélection des membres de la Commission des affaires municipales, il est parfois difficile de savoir comment les candidats en vue d'une nomination ont été évalués et choisis. Ainsi, en 2016, cinq candidats ont passé une entrevue devant un jury de deux membres en vue de pourvoir deux postes de membres à temps plein. Nous avons déterminé que l'un des membres du jury n'a fourni aucune note pour les cinq candidats en question, et que l'autre membre du jury n'a pas fourni une note complète dans le cas de deux des cinq candidats. De ce fait, la documentation établissant comment les deux candidats retenus avaient été sélectionnés est incomplète.

L'examen des dossiers de recrutement nous a aussi révélé ce qui suit :

- L'un des candidats retenus avait déjà soumis sa candidature pour obtenir un poste à la Commission des affaires municipales en 2013, mais les documents de notation des membres du jury ayant mené les entrevues alors indiquaient que ce candidat ne satisfaisait pas aux exigences de la Commission à l'époque. Or, lors du processus concurrentiel de 2016, l'expérience professionnelle et les études du candidat n'avaient pas beaucoup changé.
- Un deuxième candidat n'a pas reçu de note du jury en 2016, ni pour l'examen écrit, ni pour ses réponses lors de l'entrevue, malgré le fait qu'il s'agissait d'un spécialiste de la planification et d'un avocat. Ce candidat n'a pas été nommé.
- Un troisième candidat a reçu une note portant uniquement sur ses réponses aux questions posées par le jury durant l'entrevue, et non sur son examen écrit. Il n'a pas été choisi non plus.

RECOMMANDATION 13

Pour que le processus de nomination de ses membres soit conforme à la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux*, la Commission des affaires municipales de l'Ontario doit, de concert avec Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario, documenter en détail les motifs justifiant la sélection et la recommandation des candidats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général assurera la surveillance et le suivi des améliorations proposées au processus d'entrevue.

RÉPONSE DE TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONTARIO

Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (TriO) et la Commission des affaires municipales de l'Ontario sont déterminés à sélectionner les membres dont la nomination est recommandée par le président exécutif selon une approche fondée sur le mérite.

Au cours des six prochains mois, TriO se penchera sur ses procédures de documentation du processus de sélection des membres dont la nomination est recommandée et apportera des améliorations afin de s'assurer que des documents écrits complets sont créés et conservés.

Annexe 1 : Processus de nomination des membres des commissions

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Étape	Description
Étape 1–Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (les Tribunaux) et le Secrétariat des nominations déterminent et annoncent les postes à pourvoir.	Le président exécutif, avec l'approbation du ministère du Procureur général (le Ministère), détermine quels sont les postes vacants. Le Bureau de la direction prépare l'annonce du poste, et l'information est transmise au Ministère pour approbation, après quoi elle est acheminée au Secrétariat des nominations. Le poste est annoncé sur le site Web de ce dernier, et les Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (les Tribunaux) l'annoncent sur des sites rattachés au secteur, comme Ontario Reports.
Étape 2 – Les personnes intéressées à obtenir le poste soumettent leur candidature en ligne ou par courrier.	Tout citoyen peut soumettre sa candidature en ligne à partir du site Web du Secrétariat. Toutes les candidatures reçues à l'égard d'un poste annoncé sont transmises aux Tribunaux. Le président exécutif et le président associé du tribunal ou de la commission vérifient les curriculums vitae pour établir si les candidats ont les qualifications requises. Un jury composé du président exécutif, d'un président associé et, peut-être, d'une troisième personne (par exemple le vice-président des Tribunaux) fait passer une entrevue aux candidats sélectionnés. Se fondant sur les résultats des entrevues et sur l'évaluation des qualifications, le président exécutif présente une recommandation au procureur général concernant le candidat à nommer au poste annoncé.
Étape 3 – On procède au recensement, à la vérification et à la présélection et à l'entrevue des candidats par les Tribunaux. Des recommandations sont soumises au procureur général par le président exécutif.	Les recommandations du président exécutif concernant toutes les nominations des commissions et du Tribunal sont vérifiées et approuvées par le procureur général. Le Ministère effectue une vérification à l'égard de chaque candidat proposé pour déceler d'éventuels conflits d'intérêts, après quoi il transmet les noms au Cabinet à des fins d'approbation. Toutes les nominations étant en vigueur plus d'un an, elles font l'objet d'un examen par le Comité permanent des organismes gouvernementaux (le Comité), qui a 14 jours pour décider s'il va ou non procéder à l'examen d'un candidat. Les candidats devant comparaître devant le Comité vont avoir à répondre à des questions sur leurs qualifications et sur le processus de nomination. Le Comité n'a pas de pouvoir de veto lui permettant de bloquer la nomination d'un membre.
Étape 4 – Les candidatures approuvées par le procureur général sont transmises au Secrétariat des nominations en vue d'être soumises à l'examen du Cabinet.	Une fois que l'examen a été mené ou que l'on a renoncé à le faire, le lieutenant-gouverneur signe le décret. Le nom de tous les membres approuvés est affiché sur le site Web du Secrétariat des nominations.

Annexe 2 : Processus d'appel des évaluations foncières en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Colombie-Britannique

Le propriétaire qui souhaite interjeter appel de son évaluation foncière doit d'abord comparaître devant un comité d'examen des évaluations foncières, dont les membres sont nommés par le ministre responsable de la loi provinciale sur l'évaluation foncière. On compte environ 75 de ces comités d'examen en Colombie-Britannique. La personne qui n'est pas satisfaite de la décision rendue à la suite de l'audience du comité d'examen peut en appeler de cette décision au palier suivant, soit le Property Assessment Appeal Board, dont les membres sont nommés par le Cabinet provincial. La rémunération annuelle des membres de ce dernier et des membres des comités d'examen est affichée sur les sites respectifs des organismes en question.

Alberta

Le propriétaire qui veut faire appel de l'évaluation foncière municipale peut le faire devant la commission de révision de l'évaluation foncière de sa municipalité. Chaque municipalité albertaine compte une telle commission, dont tous les membres sont nommés par la municipalité et entendent les appels relatifs à des terres agricoles et des biens-fonds résidentiels pouvant compter jusqu'à trois logements. Dans le cas de tous les autres biens-fonds évalués par les municipalités, par exemple les biens-fonds résidentiels et non résidentiels de grande taille, un membre du Municipal Government Board – comité provincial qui rend des décisions sur les plans fonciers et sur certaines questions relatives aux évaluations foncières – siège avec deux membres de la commission de révision de l'évaluation foncière nommés par la municipalité afin d'entendre l'appel. Le cas échéant, le Municipal Government Board perçoit des frais auprès d'une municipalité après la neuvième audience qui y est tenue. La rémunération des membres du Municipal Government Board est rendue publique.

Saskatchewan

Le propriétaire qui veut contester son évaluation foncière doit déposer un appel devant la commission de révision de l'évaluation foncière de sa municipalité. Chaque municipalité doit établir une commission de révision, dont les membres sont nommés par le conseil municipal. Si le propriétaire veut en appeler de la décision de la commission de révision, il peut le faire auprès de l'Assessment Appeals Committee du Saskatchewan Municipal Board, organisme provincial sans lien de dépendance avec le gouvernement. Les membres à temps plein de ce dernier sont nommés par décret et les membres à temps partiel, par arrêté du ministre compétent. Les qualifications minimales des membres sont établies par règlement. En général, les appels sont d'abord entendus par la commission de révision locale. Il y a toutefois certaines circonstances où l'Assessment Appeals Committee est saisi directement des appels, notamment lorsque la commission de révision refuse de les entendre ou lorsque l'appel a trait à des biens-fonds commerciaux ou industriels dont la valeur imposable est supérieure à 1 million de dollars.

Manitoba

Le propriétaire qui veut contester son évaluation foncière doit interjeter appel auprès de la commission de révision locale. Il existe une telle commission dans chaque municipalité. Ses membres sont nommés par le conseil municipal. Si le propriétaire veut en appeler de la décision de la commission de révision, il peut le faire auprès d'une entité provinciale, la Commission municipale du Manitoba, dont les membres sont nommés par décret et possèdent généralement de l'expérience en matière d'évaluation foncière et d'appels relatifs aux évaluations foncières.

Nouvelle-Écosse

Le propriétaire qui souhaite interjeter appel de son évaluation foncière doit d'abord le faire devant la Property Valuation Services Corporation, société à but non lucratif financée par les municipalités et dont la tâche consiste à évaluer tous les biens-fonds situés dans la province. S'il n'est pas satisfait de la décision rendue, le propriétaire peut en appeler devant le Nova Scotia Assessment Appeal Tribunal. Il s'agit d'un tribunal externe indépendant dont les membres sont nommés et formés par la province. Ses décisions peuvent être portées en appel devant la Nova Scotia Utility and Review Board, organisme quasi judiciaire indépendant possédant de larges pouvoirs d'arbitrage et de réglementation, dont les membres sont nommés selon une procédure similaire à celle utilisée pour les juges des tribunaux provinciaux.

Annexe 3 : Lois et principales autorités de l'Ontario en matière d'aménagement du territoire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Autorités législatives	Lois et politiques	Description
Ministère des Affaires municipales	*Loi sur l'aménagement du territoire*	La *Loi sur l'aménagement du territoire* énonce les règles d'aménagement du territoire en Ontario; elle établit comment l'utilisation des terres peut faire l'objet d'un contrôle, et par qui.
	Déclaration de principe provinciale	Énoncée en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, la Déclaration de principe provinciale fournit une orientation sur des questions d'intérêt provincial concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme, et elle s'applique à l'échelle de la province. Elle touche des enjeux stratégiques clés qui ont une incidence sur les collectivités, par exemple : • l'utilisation et la gestion efficientes des terres et des infrastructures; • la protection de l'environnement et des ressources; • des perspectives d'emploi et d'aménagement résidentiel appropriées.
	Plans provinciaux	Le Ministère présente des plans provinciaux, comme le Plan de la ceinture de verdure et le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe.
Municipalités	Plans officiels et règlements de zonage	Conformément à la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les municipalités adoptent un plan officiel qui énonce leurs politiques et leurs objectifs de planification généraux qui orienteront l'aménagement futur du territoire. Les règlements de zonage servent à mettre en oeuvre les politiques qui sous-tendent le plan officiel en établissant les règles et la réglementation qui visent à contrôler les activités de développement dans la collectivité.

Annexe 4 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Les rôles et les responsabilités sont clairement définis, et des exigences redditionnelles sont en vigueur pour étayer les activités de la Commission de révision de l'évaluation foncière et de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (les commissions).
2.	Des systèmes d'information de gestion efficaces permettent de disposer de données actuelles, exactes et complètes pour étayer la prise de décisions concernant les besoins des membres et du personnel, l'inscription des dossiers au rôle et le suivi connexe, et la gestion de la charge de travail, sans oublier les coûts de fonctionnement et les autres charges des commissions.
3.	Des mesures proactives sont prévues pour éviter les retards indus dans le déroulement du processus de règlement des différends. S'il y a des retards dans le traitement des dossiers, les causes de ces retards sont déterminées, analysées et corrigées rapidement et efficacement.
4.	Des processus efficaces sont en vigueur pour veiller à ce que les membres des commissions rendent des décisions impartiales et justifiables, et qu'ils reçoivent la formation appropriée. On procède en temps utile à l'évaluation du rendement des membres des commissions et à l'examen de la qualité de leurs décisions, et des mesures adéquates sont prises pour corriger tout problème constaté.
5.	Les commissions, de concert avec les autres entités faisant partie de Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario et avec le ministère du Procureur général, ont mis en place des processus efficaces pour s'assurer que leurs activités présentent un bon rapport coût-efficacité, ce qui inclut le recours à des modes de règlement extrajudiciaire ainsi qu'aux nouvelles technologies.
6.	Des paramètres de mesure du rendement adéquats sont utilisés pour faire le suivi de l'efficacité des commissions, et les résultats sont rendus publics. De plus, des cibles raisonnables sont établies afin qu'il soit possible de procéder à des évaluations des résultats en fonction de ces cibles et de faire périodiquement rapport à ce sujet.

Section 3.02

Services de traitement du cancer

1.0 Résumé

Le cancer est un groupe de plus de 200 maladies différentes caractérisées par la propagation incontrôlée de cellules anormales dans l'organisme. Dans l'ensemble, 63 % des Ontariens qui ont reçu un diagnostic de cancer survivent les cinq premières années après le diagnostic, comparativement à seulement la moitié dans les années 1970.

Le cancer est également la principale cause de décès dans la province. En effet, on estime à plus de 29 000 le nombre d'Ontariens décédés d'un cancer en 2016, ce qui représente 30 % des décès enregistrés dans la province cette année-là. On estime que 86 000 nouveaux cas de cancer ont été diagnostiqués en Ontario en 2016.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assume la responsabilité globale du traitement du cancer (ou soins oncologiques) dans la province, tandis qu'Action Cancer Ontario (ACO) est l'organisme provincial qui, sous la direction du Ministère, finance les hôpitaux, recueille les données sur le cancer, élabore des normes cliniques et assure la planification des services devant répondre aux besoins des patients.

En Ontario, environ 100 hôpitaux relevant des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) fournissent des services de traitement du cancer, et 14 de ces hôpitaux sont désignés comme centres de cancérologie, ce qui veut dire qu'ils peuvent offrir les traitements les plus complexes contre le cancer.

En 2015-2016, ACO et le Ministère ont dépensé un montant combiné d'environ 1,6 milliard de dollars pour traiter le cancer, surtout pour les procédures hospitalières et les médicaments. Le Ministère fournit également des fonds supplémentaires aux hôpitaux par l'entremise du budget global des hôpitaux pour financer certaines chirurgies du cancer, accroître la capacité des services de radiothérapie et couvrir le coût des médicaments anticancéreux administrés dans les hôpitaux.

Les trois principaux traitements du cancer sont la chirurgie pour enlever les tissus cancéreux, la radiothérapie et la pharmacothérapie (comme la chimiothérapie) pour détruire les cellules cancéreuses ou réduire la taille des tumeurs. Le patient peut suivre un ou plusieurs de ces traitements.

Les greffes de cellules souches constituent une autre forme de traitement plus spécialisée où des cellules saines de la moelle osseuse sont transplantées chez le patient pour stimuler la croissance de nouvelles cellules sanguines saines. Les services de soutien aux patients atteints d'un cancer comprennent la gestion des symptômes et les services psychosociaux.

Le cancer peut être diagnostiqué au moyen de procédures telles que la tomodensitométrie, qui utilise les rayons X; l'imagerie par résonance magnétique (IRM), qui utilise les champs magnétiques et les impulsions des ondes radio; la tomographie par émission de positons (TEP), qui utilise des traceurs radioactifs; et les biopsies, où des échantillons de tissu sont prélevés pour analyse.

D'après le Conseil de la qualité des soins oncologiques de l'Ontario, organisme quasi indépendant qui surveille le rendement du système de traitement du cancer de la province et en rend compte, l'Ontario affiche des taux de mortalité plus faibles pour le cancer colorectal, le cancer du poumon et le cancer du sein chez les femmes. D'après Statistique Canada, les taux de survie après cinq ans pour le cancer colorectal et les cancers de la prostate, du sein et du poumon, qui sont les types de cancer les plus courants en Ontario, y sont plus élevés qu'ailleurs au Canada.

Malgré ces succès, nous avons constaté que certains services de lutte contre le cancer ne sont pas offerts en temps opportun ou de façon équitable pour répondre aux besoins des Ontariens. Par exemple :

- **Il y a des variations régionales importantes dans les temps d'attente pour certaines chirurgies urgentes du cancer** : Les chirurgies urgentes pour 15 types de cancer sur 17 n'ont pas atteint la cible de 14 jours d'attente ou moins. Nous avons également relevé d'importantes variations des temps d'attente selon le RLISS. Par exemple, les temps d'attente pour une chirurgie urgente d'un cancer gynécologique allaient de 12 jours au RLISS du Sud-Est à 74 jours à celui du Centre-Ouest, comparativement à la cible de 14 jours du Ministère. En outre, nous avons constaté que les temps d'attente pouvaient varier considérablement entre des hôpitaux proches. Par exemple, la différence dans les temps d'attente au 90e percentile (une fois éliminés du compte les 10 % des patients dont les temps d'attente sont les plus longs) entre deux hôpitaux à seulement 15 kilomètres l'un de l'autre était de 30 jours (14 jours dans un hôpital et 44 dans l'autre) pour les chirurgies urgentes du cancer du sein.
- **Certains plans de radiothérapie ne sont pas examinés selon les lignes directrices cliniques :** L'examen des plans de radiothérapie par un deuxième radio-oncologue aux stades précoces de la radiothérapie est un processus d'assurance de la qualité visant à assurer la sécurité des patients et l'efficacité du traitement, et à déceler toute erreur avant que de fortes doses supplémentaires de radiation soient administrées. Nous avons toutefois constaté que 13 % des plans de traitement curatifs (visant à guérir un cancer) n'avaient jamais été examinés, et que 11 % n'avaient pas été examinés dans les délais recommandés. Nous avons également remarqué que 72 % des plans de traitement palliatif (visant à soulager la douleur et d'autres symptômes) n'avaient jamais été examinés. ACO nous a fait remarquer que l'examen des plans de traitement palliatif est une nouvelle initiative et que par conséquent, elle n'a pas été prioritaire par rapport à l'examen des plans de traitement curatif.
- **La radiothérapie est sous-utilisée :** ACO s'est fixé comme objectif d'utiliser la radiothérapie dans 48 % des cas en Ontario, conformément aux pratiques exemplaires internationales fondées sur des données probantes. Toutefois, le taux de radiothérapie pour l'ensemble de la province n'était que de 39 % en 2015-2016. ACO a indiqué que la proximité des centres de radiothérapie et les choix des médecins en matière d'aiguillage sont les principales raisons des faibles taux d'utilisation. ACO estime qu'entre 2011-2012 et 2015-2016, environ 1 500 patients de plus auraient pu bénéficier de la radiothérapie si son objectif avait été atteint.

- **Il y a des iniquités au chapitre de l'accès aux médicaments anticancéreux pris à domicile :** Le Programme de médicaments de l'Ontario, qui est subventionné par des fonds publics, couvre le coût des médicaments anticancéreux pris à domicile pour les aînés qui ont 65 ans ou plus, les résidents des foyers de soins spéciaux ou de soins de longue durée, les personnes qui reçoivent des services de soins professionnels à domicile ou dans la collectivité et les bénéficiaires de l'aide sociale. Ces patients payent une franchise moyenne d'environ 50 $ par année ou moins. Même si, dans le cadre du Programme de médicaments Trillium, la province couvre aussi les médicaments pris à domicile pour les patients âgés de moins de 65 ans dont les médicaments coûtent cher par rapport à leur revenu, la franchise que doivent payer ces patients représente environ 4 % du revenu annuel du ménage. Toutefois, les patients qui ne font partie d'aucune de ces catégories doivent compter sur une assurance privée (s'ils en ont une) ou payer eux-mêmes les médicaments. Par comparaison, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba, dont les modèles de financement des médicaments sont différents de celui de l'Ontario, couvrent les coûts de tous les médicaments anticancéreux subventionnés à même les fonds publics, et ce, pour tous les patients. Les patients atteints d'un cancer dans ces provinces n'ont pas à présenter de demande de soutien financier en suivant un processus long comme celui de l'Ontario.
- **Les mesures de soutien sont inadéquates pour aider les patients à faire une utilisation appropriée et sécuritaire des médicaments anticancéreux pris à domicile :** Les patients qui utilisent des médicaments anticancéreux à domicile doivent normalement suivre des instructions spéciales pour l'administration et la manipulation sécuritaires des médicaments anticancéreux pris par voie orale. Toutefois, il semble que les patients n'ont pas reçu de formation adéquate sur l'utilisation des médicaments anticancéreux à domicile ni fait l'objet d'une surveillance appropriée à cet égard. De plus, ces médicaments peuvent être dispensés par n'importe quelle pharmacie en Ontario. Par comparaison, l'Alberta exige que les médicaments pour le traitement du cancer à domicile soient dispensés uniquement dans des pharmacies désignées et par des pharmaciens qui ont reçu une formation spéciale sur les thérapies et les doses de médicaments anticancéreux.
- **La pharmacothérapie anticancéreuse offerte dans les cliniques spécialisées privées ne fait l'objet d'aucune surveillance :** Beaucoup de cliniques privées ne sont ni réglementées ni autorisées par le Ministère ou par ACO, de sorte qu'elles ne sont pas soumises au même niveau de surveillance ni aux mêmes normes que les hôpitaux en ce qui concerne la pharmacothérapie anticancéreuse. Par exemple, elles ne sont pas tenues d'avoir un service des urgences sur place, ni d'employer des oncologues ou du personnel infirmier spécialisé en oncologie pour offrir des services de cancérologie. L'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario n'est pas habilité à inspecter ou à évaluer l'administration de traitements anticancéreux dispensés par les cliniques spécialisées privées.
- **Les temps d'attente sont longs pour les greffes de cellules souches :** En 2015-2016, les temps d'attente réels pour les autogreffes (qui utilisent les cellules souches du patient ayant été entreposées précédemment) variaient entre 234 et 359 jours, soit environ 1,5 fois plus que le temps d'attente cible d'ACO, et seulement environ la moitié de ces greffes se faisaient dans les délais cibles. Le temps d'attente réel pour les allogreffes (qui utilisent les cellules souches données par

une autre personne) pouvait aller jusqu'à 285 jours, soit près de 7 fois plus que l'objectif d'ACO, et seulement 9 % de ces greffes respectaient la cible.

- **La capacité en matière de greffes de cellules souches est insuffisante :** La capacité limitée de greffes de cellules souches soulève des préoccupations en Ontario depuis 2009. Pour pallier ce problème, l'Ontario envoie parfois des patients aux États-Unis pour des greffes de cellules souches allogéniques. Le coût moyen d'une procédure était de 660 000 $ aux États-Unis (tous les montants mentionnés dans ce rapport sont en dollars canadiens), soit à peu près cinq fois le coût moyen de 128 000 $ en Ontario. De 2015 à 2017, nous avons estimé que les coûts des greffes à l'étranger s'élevaient à 43 millions de dollars, soit environ 34 millions de plus qu'elles auraient coûté ici si la province avait eu la capacité requise. ACO prévoit que 106 autres patients seront envoyés aux États-Unis pour des greffes, et nous avons estimé que ces greffes coûteraient environ 70 millions de dollars entre juillet 2017 et la fin de 2020-2021.
- **Le soutien en matière de gestion des symptômes est inadéquat :** Les services de soutien que l'Ontario offre aux patients pour atténuer leurs symptômes et les effets secondaires des traitements anticancéreux étaient inadéquats et inférieurs à ceux d'autres administrations, comme le Manitoba et les États-Unis. Par conséquent, de nombreux patients ont visité les salles des urgences des hôpitaux au moins une fois durant leur traitement, alors qu'ACO affirme que les salles des urgences ne sont pas appropriées pour la plupart des patients atteints d'un cancer.
- **Les services de cancérologie psychosociaux sont insuffisants et manquent d'uniformité :** Selon l'Association canadienne d'oncologie psychosociale, jusqu'à 40 % des patients atteints d'un cancer ont besoin de l'aide de professionnels spécialisés en plus de leur traitement médical. Nous avons toutefois constaté qu'en 2016-2017, seulement 5,8 % des patients avaient consulté des diététistes et seulement 6,6 %, des travailleurs sociaux. Plus de la moitié des 14 centres de cancérologie régionaux n'avaient aucun psychiatre, ergothérapeute, psychologue ou physiothérapeute sur place.
- **L'Ontario tarde à adopter les nouvelles technologies de tomographie par émission de positons (TEP) :** L'Ontario a effectué moins de TEP par millier d'habitants que les autres administrations du Canada ou que d'autres pays. Les TEP utilisent des traceurs radioactifs injectés pour créer des images des cancers. Nous avons constaté que 41 % de la capacité de TEP de l'Ontario n'avait pas servi en 2016-2017, ce qui laisse penser qu'un plus grand nombre de patients pourraient passer une TEP et peut-être en tirer des avantages sans qu'il soit nécessaire d'ajouter d'autres appareils. De plus, l'Ontario n'a pas mis à jour ses critères d'admissibilité ni les règles de couverture par l'Assurance-santé pour les TEP depuis 2013. La province a également tardé à adopter de nouveaux traceurs radioactifs, ce qui a amené certains Ontariens à aller passer des TEP à l'étranger à un coût moyen de 8 500 $ par examen.
- **Il y a des variations régionales importantes dans les temps d'attente pour les tomodensitogrammes et les examens par IRM pour les patients atteints d'un cancer :** Nous avons examiné les temps d'attente pour divers tomodensitogrammes et les examens par IRM selon que le cas était urgent, moins urgent ou non urgent en 2016-2017 et nous avons constaté que seulement 59 % des tomodensitogrammes et 51 % des examens par IRM pour les patients atteints d'un cancer ont été effectués dans le délai cible fixé par le Ministère. Nous avons

également relevé d'importantes variations dans les temps d'attente entre les hôpitaux. Par exemple, les patients atteints d'un cancer devaient attendre jusqu'à 49 jours pour subir un tomodensitogramme dans un hôpital, comparativement à un temps d'attente allant jusqu'à 11 jours dans un autre hôpital à seulement 5 kilomètres du premier. D'autres patients ont dû attendre jusqu'à 42 jours pour subir un examen par IRM dans un hôpital, comparativement à un temps d'attente allant jusqu'à 15 jours dans un autre hôpital à seulement 25 kilomètres du premier.

- **Les temps d'attente pour les biopsies sont longs :** Moins de la moitié (46 %) des biopsies pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux ont été effectuées dans le délai cible de 14 jours fixé par le Ministère. Les temps d'attente au 90e percentile étaient de 78 jours, soit près de 6 fois plus longtemps que la cible. Cela signifie que 10 % des patients attendent plus de 78 jours et que 90 % ont attendu moins de 78 jours. En particulier, les biopsies pour les cancers colorectaux affichaient les temps d'attente les plus longs : les délais au 90e percentile étaient de 125 jours, soit près de 9 fois la cible du Ministère.
- **Il n'y a pas de programme d'examen par les pairs des résultats de l'imagerie diagnostique dans la province :** L'examen des résultats d'imagerie diagnostique par un deuxième radiologue est demeuré inadéquat, même si l'interprétation erronée de certains résultats en 2013 avait entraîné plusieurs diagnostics incorrects en Ontario. Nous avons remarqué que 48 % des hôpitaux sondés n'effectuaient pas d'examens périodiques des images diagnostiques. Le Ministère n'a pris aucune mesure pour mettre en oeuvre le programme provincial d'examen par les pairs recommandé par Qualité des services de santé Ontario.
- **Le financement du cancer est inéquitable :** En Ontario, le Ministère et ACO versent des fonds aux hôpitaux pour les services de radiographie, mais n'ont pas recours à une méthode ou à un taux uniforme pour en déterminer le montant. ACO reconnaît que la formule actuelle de financement pour la radiothérapie doit être révisée pour que les hôpitaux soient financés de façon uniforme et équitable. Nous avons également constaté qu'entre 2014-2015 et 2016-2017, ACO avait versé aux hôpitaux un total de 107 millions de dollars pour la pharmacothérapie anticancéreuse en fonction du financement antérieur plutôt que des volumes de services. En outre, ACO a dépensé environ 12 millions de dollars et 3,1 millions de dollars pour des pharmacothérapies anticancéreuses incomplètes et des cas bénins, respectivement.

Conclusion globale

Nous avons constaté qu'ACO, de concert avec le Ministère et les hôpitaux, avait mis en place des procédures et des systèmes efficaces pour s'assurer que la plupart, mais non la totalité, des patients atteints d'un cancer reçoivent un traitement équitable et d'un bon rapport coût-efficacité, et ce, en temps opportun. Nous avons constaté que les besoins de certains Ontariens n'étaient pas comblés dans les domaines des greffes de cellules souches, de l'accès aux médicaments anticancéreux à domicile, de la radiothérapie, des TEP, de la gestion des symptômes et des services d'oncologie psychosociale. Les temps d'attente pour certaines chirurgies urgentes du cancer et certains services diagnostiques doivent eux aussi être améliorés.

Bien que les services de lutte contre le cancer soient fournis conformément aux normes, aux lignes directrices et aux lois applicables, d'autres travaux sont nécessaires pour améliorer les normes de sécurité des patients dans les cliniques spécialisées privées et au moyen d'examens secondaires des plans de radiothérapie et des résultats de l'imagerie diagnostique.

Notre audit nous a également permis de conclure que les résultats des programmes de lutte contre le cancer et la mesure dans laquelle ils atteignent les objectifs visés sont évalués et rendus publics périodiquement, à l'exception des temps d'attente liés aux biopsies et aux services psychosociaux.

Le présent rapport contient 18 recommandations préconisant 33 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GÉNÉRALE D'ACTION CANCER ONTARIO

Action Cancer Ontario est déterminé à travailler avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et nos nombreux partenaires pour veiller à ce que tous les Ontariens reçoivent des soins de grande qualité, viables et centrés sur la personne. Action Cancer Ontario apprécie l'audit exhaustif des Services de traitement du cancer que la vérificatrice générale a mené et accueille favorablement les occasions d'améliorer ces services en Ontario.

Tous les partenaires du système de lutte contre le cancer ont déployé de nombreux efforts pour assurer des soins de grande qualité, de sorte que l'Ontario affiche les meilleurs taux de survie après cinq ans au pays pour les cancers les plus fréquents. Grâce à Action Cancer Ontario, des améliorations ont pu être apportées à l'échelle du système par l'entremise de partenariats solides, d'un modèle robuste de gestion du rendement et de responsabilisation, d'une infrastructure des données et d'une expertise clinique.

Les recommandations formulées dans ce rapport prennent appui sur le travail accompli jusqu'à maintenant par Action Cancer Ontario, le Ministère et les partenaires. Le rapport présente également des occasions d'apporter des améliorations dans divers domaines. Action Cancer Ontario se réjouit à la perspective de collaborer avec le Ministère et nos partenaires pour donner suite aux recommandations du rapport.

RÉPONSE GÉNÉRALE DU MINISTÈRE

Le Ministère remercie la vérificatrice générale de l'Ontario d'avoir mené cet audit en temps opportun et des recommandations qu'elle y formule. Le Ministère est déterminé à élaborer et à mettre en oeuvre des initiatives et des solutions novatrices pour contrer les conséquences du cancer et de son traitement dans la vie des Ontariens. Nous sommes reconnaissants à la vérificatrice générale de nous avoir transmis ses observations et ses recommandations.

Le système de lutte contre le cancer de l'Ontario compte parmi les meilleurs au monde. Le taux de survie pour la quasi-totalité des types de cancer s'améliore et les taux de mortalité diminuent, particulièrement pour le cancer du sein, le cancer colorectal et le cancer du poumon. En 2016-2017, l'Ontario a annoncé des investissements de 130 millions de dollars sur trois ans pour les services de traitement du cancer qui permettront de dispenser davantage de services, comme les TEP, et qui vont aider à réduire les temps d'attente pour les chirurgies du cancer. En 2017, le Ministère investit dans les immobilisations pour renforcer la capacité dans la province et affectera 32 millions de dollars de plus au financement des greffes de cellules souches et au traitement la leucémie aiguë, ce qui signifie que les patients seront moins nombreux à devoir se rendre à l'étranger pour des greffes.

Les programmes gouvernementaux d'assurance-médicaments de l'Ontario assurent le financement des médicaments anticancéreux qui sont injectables ou qui se prennent par voie orale à partir d'un processus d'examen fondé sur des données probantes. Les sommes que l'Ontario investit dans les

médicaments anticancéreux ont augmenté à un taux moyen de 12 % par année et les dépenses consacrées à la lutte contre le cancer ont été d'approximativement 791 millions de dollars en 2016-2017.

L'audit mentionne des éléments à prendre en considération au sujet desquels le Ministère prend déjà des mesures, ce qui renforce son engagement envers le travail actuel et les orientations futures. Le Ministère se réjouit de poursuivre son partenariat avec Action Cancer Ontario pour assurer un accès équitable aux services de traitement du cancer à l'ensemble des Ontariens et pour continuer d'améliorer le système de lutte contre le cancer.

Le Ministère va continuer de collaborer étroitement avec Action Cancer Ontario pour faire en sorte que les Ontariens aient accès à des services de traitement du cancer de grande qualité.

2.0 CONTEXTE

2.1 Aperçu du cancer

Le cancer est un groupe de plus de 200 maladies différentes caractérisées par la propagation incontrôlée des cellules anormales dans l'organisme. Ces maladies peuvent être regroupées en cinq grandes catégories, selon le type de cellules dans lesquelles elles commencent :

- **carcinome :** commence dans la peau ou dans les tissus qui recouvrent les organes ou les glandes internes comme le côlon, le poumon et la prostate;
- **sarcome :** commence dans les tissus conjonctifs ou de soutien comme l'os, le cartilage, les graisses, les muscles et les vaisseaux sanguins;
- **leucémie :** prend naissance dans les tissus hématopoïétiques comme la moelle osseuse;
- **lymphome et myélome :** commence dans les cellules du système immunitaire;
- **cancers du cerveau et de la moelle épinière :** appelés cancers du système nerveux central.

Action Cancer Ontario (ACO), la Société canadienne du cancer et Statistique Canada affirment tous qu'environ la moitié des Ontariens développeront un cancer au cours de leur vie et qu'un Ontarien sur quatre en mourra.

Le cancer est la principale cause de décès en Ontario. ACO estime que plus de 29 000 personnes sont décédées du cancer dans la province en 2016, ce qui représente 30 % de tous les décès survenus en Ontario cette année-là. Il estime qu'environ 86 000 nouveaux cas ont été diagnostiqués la même année en Ontario (voir la **figure 1**). ACO prévoit également que le nombre de nouveaux cas augmentera au cours des prochaines années, car la population de l'Ontario vieillit et le cancer est une maladie du vieillissement.

En Ontario, les nouveaux cas de cancer diagnostiqués le plus couramment sont le cancer

Figure 1 : Répartition des nouveaux cas de cancer selon le type de cancer, 2016

Source des données : Action Cancer Ontario

Type de cancer	N^bre de nouveaux cas	% de nouveaux cas
Sein	11 285	13
Colorectal	10 912	13
Poumon	10 824	12
Prostate	8 266	10
Vessie	4 969	6
Peau : mélanome	3 840	4
Utérus	3 213	4
Thyroïde	3 207	4
Rein	2 623	3
Pancréas	2 106	2
Foie	1 362	2
Col de l'utérus	717	1
Autres cancers	22 324	26
Total	**85 648**	**100**

colorectal et les cancers du poumon, du sein et de la prostate. Parmi les provinces et territoires du Canada, l'Ontario affiche les taux de survie après cinq ans les plus élevés pour ces quatre cancers et se classe au troisième rang des taux de mortalité liée au cancer les plus faibles. (Les taux de survie après cinq ans correspondent au pourcentage de personnes toujours vivantes cinq ans après un diagnostic de cancer.)

2.2 Services de traitement du cancer

2.2.1 Diagnostic

La première étape du traitement contre le cancer est le diagnostic, et un diagnostic précoce améliore les chances de survie et de rétablissement. Le diagnostic sert à confirmer la présence du cancer, à en déterminer le type et le grade (la vitesse à laquelle le cancer croît et se propage), à déterminer jusqu'à quel point il a progressé (son stade), et à établir un plan de traitement.

- Il existe deux méthodes principales de diagnostic : les biopsies et l'imagerie. Dans une biopsie, les médecins prélèvent des tissus à analyser en laboratoire afin de déterminer le type et l'étendue du cancer. Les images sont produites au moyen d'un ou de plusieurs des dispositifs suivants :
- la tomodensitométrie (TDM), qui utilise des radiographies;
- l'imagerie par résonance magnétique (IRM), qui utilise un champ magnétique et des impulsions d'ondes radio;
- la tomographie par émission de positons (TEP), qui utilise des traceurs radioactifs.

2.2.2 Traitement

Lorsqu'un diagnostic de cancer est posé, les oncologues utilisent un ou plusieurs des traitements suivants pour le combattre :

- la **radiothérapie**, administrée pour détruire les cellules cancéreuses ou réduire la taille des tumeurs tout en prenant des mesures pour prévenir les dommages aux cellules et aux tissus sains normaux;
- la **chirurgie**, qui est la méthode la plus efficace pour éliminer complètement les tumeurs cancéreuses à un stade précoce ou les tissus dans les cancers qui ne se sont pas propagés au-delà de la partie du corps où ils ont pris naissance;
- la **pharmacothérapie (comme la chimiothérapie)**, qui est utilisée avant la chirurgie ou la radiothérapie pour réduire une tumeur; avec la radiothérapie; après une chirurgie ou une radiothérapie pour détruire toutes les cellules cancéreuses restantes; ou comme traitement autonome. Les médicaments peuvent être administrés à la maison, habituellement par voie orale, ou à l'hôpital, habituellement par injection ou par voie intraveineuse. Outre la chimiothérapie, l'immunothérapie (un nouveau domaine de la recherche sur le cancer dans le monde entier avec des essais cliniques en cours au Canada) est un autre type de pharmacothérapie qui renforce le système immunitaire du patient pour lutter contre le cancer.

2.2.3 Traitements et services supplémentaires

Outre les trois principales formes de traitement énumérées ci-dessus, la greffe de cellules souches est un traitement spécialisé visant à transplanter des cellules de moelle osseuse saines dans des patients atteints de certains types de cancers, comme la leucémie et certains lymphomes. Les greffes contribuent à remplacer les cellules souches hématopoïétiques détruites par le cancer, la chimiothérapie ou la radiothérapie.

Les patients atteints d'un cancer reçoivent également de l'aide pour la gestion des symptômes, un service spécialisé qui les aide à composer avec

des symptômes physiques comme la douleur, les nausées, la fièvre et les vomissements, ainsi que les symptômes émotionnels comme la dépression et l'anxiété.

L'oncologie psychosociale est un autre service spécialisé qui vise à aider les patients atteints d'un cancer et leurs familles à améliorer leur qualité de vie et leur bien-être émotionnel en leur offrant un soutien alimentaire, physique, psychiatrique, professionnel ou autre.

2.3 Dépenses liées au cancer et administration

Le Ministère et ACO financent les services de traitement du cancer en Ontario, et ils ont dépensé un total combiné d'environ 1,6 milliard de dollars à ce titre en 2015-2016.

De ce montant, ACO a dépensé environ 1,2 milliard de dollars, principalement pour les chirurgies du cancer pratiquées dans les hôpitaux, la pharmacothérapie anticancéreuse (chimiothérapie), la radiothérapie et d'autres services spécialisés, comme les greffes de cellules souches. La **figure 2** présente une ventilation des dépenses d'ACO en 2015-2016.

En 2015-2016, le Ministère a dépensé 375 millions de dollars supplémentaires pour les médicaments anticancéreux couverts par le Programme de médicaments de l'Ontario. Plus particulièrement, pour les patients qui ont besoin de prendre des médicaments à domicile, l'Ontario couvre le coût des médicaments anticancéreux pour les aînés qui ont 65 ans ou plus, les bénéficiaires de l'aide sociale, les résidents des foyers de soins spéciaux ou de soins de longue durée, les personnes qui reçoivent des services de soins professionnels à domicile ou dans la collectivité. Ces patients payent une franchise moyenne d'environ 50 $ par année ou moins. La province couvre aussi les médicaments pris à domicile des patients âgés de moins de 65 ans dont les médicaments coûtent cher par rapport à leur revenu. La franchise que doivent payer ces patients représente environ 4 % du revenu annuel

Figure 2 : Dépenses d'Action Cancer Ontario au titre des programmes de lutte contre le cancer, 2015-2016

Source des données : Action Cancer Ontario

1. Comprend l'équipement de radiothérapie.
2. Comprend les greffes de cellules souches.
3. Couvre le coût des cadres supérieurs d'ACO engagés pour surveiller la qualité, élaborer des directives fondées sur des données probantes et mettre en oeuvre des pratiques exemplaires.
4. Notre audit couvre tous les domaines de dépenses liées au cancer, sauf le dépistage du cancer, les programmes de l'Initiative sur la qualité et le financement administratif et autre des centres régionaux de cancérologie Nous avons audité le dépistage du cancer pour la dernière fois en 2012 et avons effectué un suivi en 2014.
5. Les résidents de l'Ontario admissibles au Régime d'assurance-santé de l'Ontario et qui reçoivent des médicaments anticancéreux approuvés administrés par voie intraveineuse dans des cliniques externes peuvent être entièrement couverts en vertu du Programme de financement de nouveaux médicaments ou du programme de financement de la pharmacothérapie en fonction de la qualité et n'avoir rien à payer de leur poche.

du ménage. Les patients qui ne font partie d'aucune de ces catégories doivent payer eux-mêmes leurs médicaments, à moins d'avoir une assurance privée.

Le Ministère fournit également des fonds supplémentaires directement aux hôpitaux pour financer certaines chirurgies du cancer, accroître la capacité des services de radiothérapie et couvrir le coût des médicaments anticancéreux administrés dans les hôpitaux. Sauf s'il s'agit de médicaments expérimentaux, les médicaments anticancéreux administrés dans les hôpitaux sont couverts en totalité tant que les patients ont une carte du

Régime d'assurance-santé de l'Ontario et que les médicaments sont prescrits par un professionnel de la santé traitant.

La **figure 3** montre les différents intervenants du système ontarien de soins oncologiques.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si Action Cancer Ontario (ACO), de concert avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère)

Figure 3 : Rôles et responsabilités des principaux intervenants du réseau de cancérologie de l'Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

- Déterminer le financement provincial accordé aux hôpitaux et aux services de cancérologie.
- Administrer divers programmes de médicaments comme le Régime d'assurance-médicaments de l'Ontario, le Programme de médicaments Trillium et le Programme de financement de nouveaux médicaments pour aider les Ontariens à avoir accès à des médicaments anticancéreux.

Action Cancer Ontario (ACO)

- Diriger le financement provincial aux hôpitaux et aux autres fournisseurs pour la prestation des services de cancérologie.
- Planifier les services de cancérologie.
- Recueillir des données sur le cancer.
- Élaborer et mettre en oeuvre des améliorations et des normes de qualité dans le domaine des pratiques cliniques.
- Gérer les programmes régionaux de cancérologie :
  - Réseaux d'hôpitaux, de professionnels de la santé et d'autres organismes participant à la prestation de services de cancérologie dans chacun des 14 RLISS de la province pour coordonner les problèmes régionaux liés au cancer et les résoudre.
  - Dirigé par un vice-président régional (VPR).

Conseil ontarien de la qualité des soins oncologiques

- Surveiller le rendement du système de lutte contre le cancer en Ontario et en rendre compte.
- Formuler des recommandations au ministre par l'entremise du conseil d'administration d'ACO en vue d'améliorer la qualité.
- Comparer la performance du système de lutte contre le cancer de l'Ontario à ceux des chefs de file nationaux et internationaux.

Cliniques privées

- Offrir des services, y compris la perfusion de médicaments anticancéreux*.

Hôpitaux

- Environ 100 hôpitaux offrent divers services de traitement du cancer.
- 14 d'entre eux ont été désignés comme centres régionaux de cancérologie, qui sont considérés comme des centres d'excellence cliniques capables d'offrir les traitements les plus complexes.

Partage de l'information

Rapports

* Les médicaments anticancéreux que ces cliniques administrent par perfusion ont été approuvés par Santé Canada, mais ne sont pas couverts par les fonds publics ni par l'Assurance-santé. Ces médicaments sont payés par le patient lui-même ou par sa propre assurance.

et les hôpitaux de l'Ontario, avait mis en place des procédures et des systèmes efficaces pour :

- veiller à ce que les traitements contre le cancer soient fournis en temps opportun et de façon équitable afin de répondre aux besoins de la population ontarienne de manière rentable et conformément aux normes, aux lignes directrices et aux lois applicables;
- mesurer et rendre publics périodiquement les résultats des programmes de lutte contre le cancer et l'efficacité avec laquelle ils atteignent les objectifs.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit. Nous avons établi ces critères après avoir examiné les lois, les politiques et les procédures applicables, ainsi que des études internes et externes. La haute direction d'ACO et du Ministère a examiné et approuvé l'objectif de notre audit et les critères connexes énoncés à l'**annexe 1**.

La plus grande partie de notre travail d'audit a été effectuée dans les bureaux d'ACO à Toronto, de décembre 2016 à juin 2017. ACO et le Ministère nous ont confirmé par écrit qu'au 14 novembre 2017, ils nous avaient fourni tous les renseignements dont ils ont connaissance qui pourraient avoir une incidence importante sur les conclusions du présent rapport. Nous avons interviewé la haute direction et examiné les données et la documentation connexes à ACO et au Ministère.

Nous avons également discuté avec des membres clés du personnel dans les 14 centres de cancérologie régionaux et dans 2 hôpitaux communautaires (voir l'**annexe 2**).

Nous avons également discuté avec divers groupes d'intervenants, dont la Société canadienne du cancer, le Partenariat canadien contre le cancer, l'Association canadienne d'oncologie psychosociale, l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario.

Pour mieux comprendre le système de lutte contre le cancer, nous avons mené un sondage auprès des 14 centres de cancérologie régionaux (64 % d'entre eux ont répondu) et de 71 hôpitaux ontariens qui ont reçu du financement d'ACO pour offrir des traitements contre le cancer (63 % d'entre eux ont répondu).

Nous avons examiné les études pertinentes et les pratiques exemplaires relatives aux services de traitement du cancer en Ontario et dans d'autres administrations. Nous avons également fait appel à des conseillers indépendants spécialisés dans le domaine des services de traitement du cancer pour nous aider à effectuer cet audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Radiothérapie

4.1.1 La radiothérapie était sous-utilisée

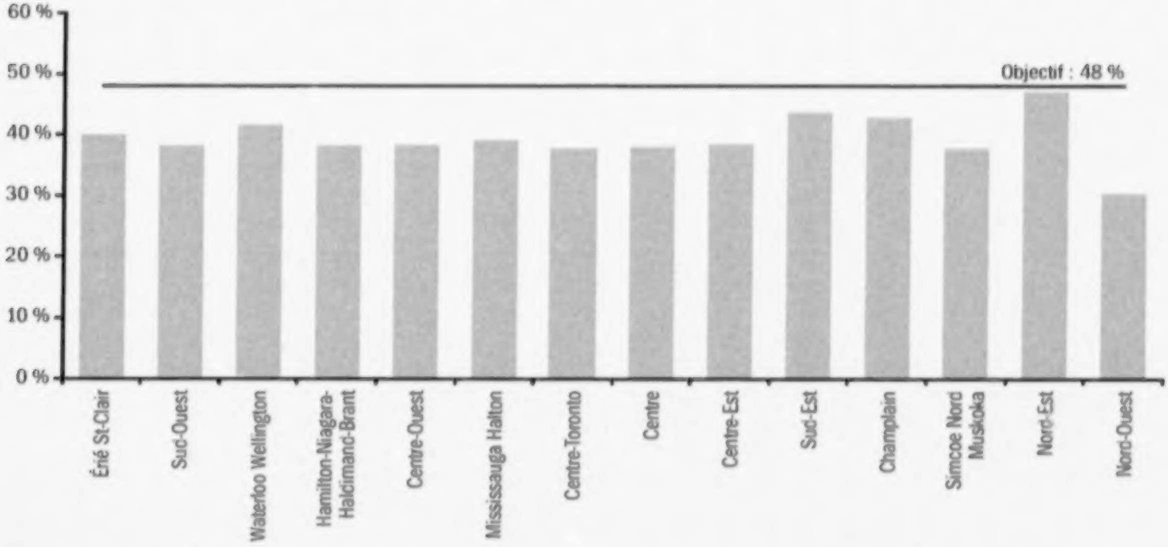
Nous avons constaté que la radiothérapie, qui vise à détruire les cellules cancéreuses et les tumeurs ou à en réduire la taille à l'aide de matières radioactives diffusées ou implantées dans l'organisme, est sous-utilisée dans toutes les régions de l'Ontario.

ACO a établi une cible à l'échelle provinciale : administrer la radiothérapie à 48 % des patients atteints d'un cancer à un moment donné durant leur traitement, conformément aux normes internationales fondées sur des données probantes et aux lignes directrices sur les pratiques exemplaires.

Nous avons examiné les données d'ACO sur la radiothérapie de 2011-2012 à 2015-2016 et constaté que le taux de traitement à l'échelle de la province était passé de 38 % à 39 % durant cette période. En 2015-2016, ACO estimait que si son objectif avait été atteint pendant cet exercice, environ 1 500 patients de plus auraient pu bénéficier d'une radiothérapie.

La **figure 4** montre qu'aucun des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) n'a atteint l'objectif de 48 % en 2015-2016. Nous

Figure 4 : Taux d'utilisation de la radiothérapie par RLISS, 2015-2016
Source des données : Action Cancer Ontario



Note : Selon ACO, le taux d'utilisation du RLISS du Nord-Ouest est vraisemblablement sous-estimé parce que beaucoup de patients qui vivent à l'ouest du RLISS se font soigner au Manitoba.

avons également remarqué qu'en 2015-2016, les taux d'utilisation de la radiothérapie variaient d'un RLISS à l'autre.

ACO a indiqué que la proximité des centres de radiothérapie et les choix des médecins en matière d'aiguillage sont les principales raisons des faibles taux d'utilisation. Les patients qui vivent loin des établissements de radiothérapie, par exemple, ou ceux qui sont traités dans des hôpitaux n'offrant pas de traitements de radiothérapie étaient moins susceptibles d'en recevoir que les patients traités dans les hôpitaux qui en offraient.

4.1.2 Certains plans de radiothérapie n'étaient pas examinés conformément aux lignes directrices cliniques

Les hôpitaux n'effectuaient pas d'examens systématiques des plans de radiothérapie conformément aux lignes directrices cliniques.

L'examen des plans de radiothérapie par un deuxième radio-oncologue aux stades précoces de la radiothérapie est un processus d'assurance de la qualité visant à uniformiser les soins aux patients, à assurer la sécurité des patients et l'efficacité du traitement, et à déceler toute erreur clinique potentielle. Il comprend un examen des doses de radiation et une mise en correspondance pour définir les limites d'une tumeur et protéger les organes sains contre les radiations.

En 2015, le Partenariat canadien pour la qualité en radiothérapie canadienne de radio-oncologie (qui réunit l'Organisation canadienne des physiciens médicaux, l'Association canadienne des technologues en radiation médicale, l'Association canadienne de radio-oncologie et le Partenariat canadien contre le cancer) a recommandé que chaque plan de radiothérapie curative soit examiné par un deuxième radio-oncologue avant le début du traitement ou, à tout le moins, avant que 25 % de la dose prescrite totale soit administrée.

Un examen des plans de traitement avant la thérapie ou aux stades précoces de la radiothérapie est le plus avantageux, car les erreurs peuvent être corrigées avant que des doses importantes de radiation soient administrées. En 2013, l'American

Society for Radiation Oncology a mené une enquête (dont 93 % des répondants étaient des radio-oncologues pratiquants et 7 % étaient des résidents ou des stagiaires) et a constaté qu'une proportion pouvant aller jusqu'à 10 % des traitements étaient changés en fonction des résultats des examens. De plus, des données de 2013-2014 sur l'examen des plans de radiothérapie en Ontario ont révélé que des changements étaient recommandés dans environ 3 % des cas.

ACO recueille des données sur les examens des plans de radiothérapie des hôpitaux et les divise en deux catégories : les plans de traitement avec intention curative (visant à guérir un cancer) et les plans de traitement avec intention palliative (visant à soulager la douleur et d'autres symptômes).

Nous avons étudié les données d'ACO sur les examens des plans de radiothérapie en 2016-2017 et avons constaté ce qui suit :

- Treize pour cent des plans de traitement curatif n'ont jamais été examinés et 11 % n'ont pas été examinés dans le délai recommandé. Le pourcentage de plans de traitement curatif examinés dans le délai recommandé variait considérablement selon les hôpitaux, allant de 52 % à 100 %.
- Seulement 28 % des plans de traitement palliatif ont été examinés. Le pourcentage de plans de traitement palliatif examinés dans le délai recommandé variait lui considérablement, allant de 1 % et 96 % selon les hôpitaux.

Même si ACO recueillait des données sur les examens des plans de radiothérapie, il ne vérifiait pas si les centres de cancérologie examinaient les plans de traitement palliatif. ACO n'a pas non plus cherché à déterminer si les centres de cancérologie examinaient les plans de traitement curatif dans les délais recommandés. Puisque le calendrier des examens n'est pas inclus dans la fiche de gestion du rendement utilisée par ACO pour évaluer le rendement des hôpitaux, ceux-ci n'étaient pas tenus d'expliquer pourquoi ils n'avaient pas suivi les lignes directrices cliniques en matière d'examen.

ACO nous a fait remarquer que l'examen des plans de traitement palliatif est une nouvelle initiative et que par conséquent, elle n'a pas été prioritaire par rapport à l'examen des plans de traitement curatifs. ACO a ajouté que cette nouvelle initiative a pris lentement de l'expansion depuis 2013 et qu'à compter de 2017-2018, les hôpitaux devront effectuer des examens des plans de radiothérapie palliative. En 2017-2018, le seuil d'examen minimal pour les plans de traitement palliatif sera de 10 % pour chaque centre, et la cible provinciale globale sera de 30 %.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux garantir que les patients atteints d'un cancer reçoivent une radiothérapie en temps opportun et de façon sécuritaire, nous recommandons qu'Action Cancer Ontario collabore avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les hôpitaux pour :

- élaborer une stratégie pour augmenter l'accessibilité des services de radiothérapie pour les patients qui n'habitent pas à proximité d'un centre de radiothérapie;
- mettre en oeuvre un programme visant à sensibiliser davantage les médecins à la disponibilité et aux avantages de la radiothérapie;
- surveiller les examens des plans de radiothérapie afin de déterminer s'ils sont effectués conformément aux lignes directrices cliniques.

RÉPONSE D'ACTION CANCER ONTARIO

Action Cancer Ontario convient qu'un accès sécuritaire et en temps opportun à la radiothérapie est un élément intrinsèque de soins oncologiques de qualité.

Pour faire en sorte que les patients aient un accès équitable et approprié aux installations de radiothérapie, Action Cancer Ontario a adopté une stratégie décennale d'investissement

en capital en radiothérapie qui est actualisée tous les cinq ans à mesure que de nouvelles données sont publiées sur l'incidence prévue du cancer et la demande de traitement et en fonction de la pratique clinique et des progrès de la technologie. En outre, il y a un plan bisannuel continu de remplacement des immobilisations. Les endroits et les moments où ces investissements sont faits ainsi que leur taille sont déterminés en fonction d'un cadre de référence standard avec l'apport d'un comité multidisciplinaire dont les membres viennent de partout dans la province. Le Ministère a appuyé cette stratégie, de sorte que le nombre d'unités de radiothérapie est passé de 65 en 2000 à 107 en 2017, ce qui correspond aux recommandations.

Action Cancer Ontario est en train d'analyser de nouvelles données sur l'incidence du cancer qui ont été publiées en août 2017 pour déterminer le nombre et l'emplacement optimaux des installations de radiothérapie nécessaires dans la province. D'ici mars 2018, Action Cancer Ontario va actualiser sa stratégie d'investissement en capital (dont la dernière mise à jour remonte à 2012) qui oriente les investissements dans la construction et l'aménagement d'installations de radiothérapie.

Action Cancer Ontario travaille étroitement avec ses partenaires régionaux pour mieux sensibiliser les médecins aux indications thérapeutiques de la radiothérapie et à la disponibilité des centres de radiothérapie localement. Des rapports détaillés propres aux RLISS qui indiquent les groupes de patients qui pourraient profiter de traitements ont été produits et distribués aux programmes régionaux de cancérologie pour veiller à ce que les initiatives locales ciblent ces patients et leurs médecins.

Action Cancer Ontario va continuer de travailler avec les programmes régionaux de cancérologie pour augmenter le nombre de plans de radiothérapie qui font l'objet d'un examen par des pairs en fonction des lignes directrices cliniques. À notre connaissance, l'Ontario est la seule administration qui mesure les plans de radiothérapie revus par des pairs et qui détermine si chaque plan de traitement individuel fait l'objet d'un examen par des pairs et le moment où cet examen est fait selon les lignes directrices cliniques (avant, pendant ou après le traitement). Cette information est communiquée aux programmes régionaux de cancérologie dans le cadre de notre programme d'amélioration de la qualité.

4.2 Chirurgie du cancer

4.2.1 Les temps d'attente pour certaines consultations chirurgicales et chirurgies urgentes sont longs

Notre audit a révélé que même si les temps d'attente pour les consultations chirurgicales et les chirurgies du cancer étaient généralement plus courts que pour les autres maladies, ils restaient longs, et que d'autres améliorations pouvaient être apportées.

En Ontario, les consultations chirurgicales et les chirurgies du cancer sont classées selon quatre niveaux de priorité : très urgentes, urgentes, moins urgentes et non urgentes. En 2016-2017, 99 % des consultations chirurgicales et des chirurgies du cancer se classaient dans les trois dernières catégories d'urgence.

En 2016-2017, ACO a recueilli des données sur les temps d'attente pour 31 000 consultations chirurgicales. Selon les cibles de la province, 90 % des patients en chirurgie oncologique devraient obtenir leur consultation chirurgicale dans les 10 jours pour les cas urgents. Par « cas urgents », on entend les cas où la présence d'un cancer est fortement soupçonnée ou si une biopsie se révèle positive et que le patient est très susceptible d'avoir des tumeurs très agressives. Nous avons noté de longues périodes d'attente pour de tels cas. Par exemple :

- 72 % des patients admis pour une chirurgie thyroïdienne urgente ont obtenu leur consultation dans le délai d'attente cible. Le délai d'attente au 90e percentile était de 31 jours, soit trois fois plus que le délai cible. Cela signifie que 10 % des patients ont attendu plus de 31 jours et que 90 % ont attendu moins que 31 jours.
- 63 % des patientes en soins gynécologiques urgents ont obtenu leur consultation dans le délai d'attente cible. Le délai d'attente au 90e percentile était de 27 jours, soit deux fois et demie plus que le délai cible. Cela signifie que 10 % des patientes ont attendu plus de 27 jours et que 90 % ont attendu moins que 32 jours.

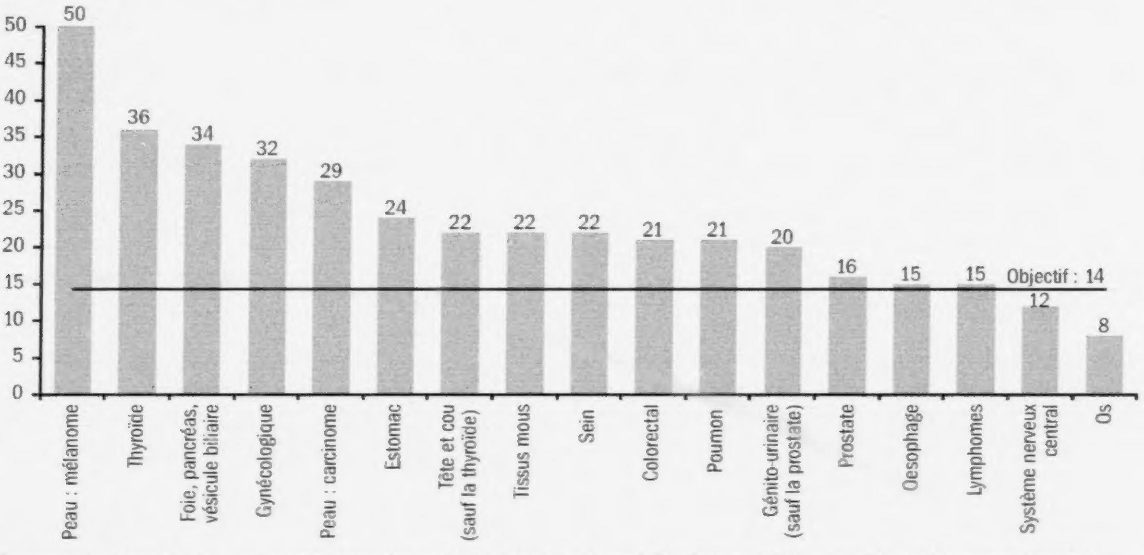
L'information que nous a fournie ACO montre que plus de 55 000 chirurgies du cancer ont eu lieu en Ontario en 2016-2017 ACO recueille des données sur les temps d'attente pour ces chirurgies. D'après les délais d'attente cibles de la province, 90 % de toutes les chirurgies du cancer devraient être pratiquées dans un délai de 14 jours pour les cas urgents. ACO nous a informés que de nombreux facteurs peuvent avoir une incidence sur la capacité d'un hôpital de respecter les objectifs de temps d'attente, y compris la disponibilité des salles d'opération et le temps d'attente pour les préparatifs en vue des chirurgies, comme les examens par IRM et les tomodensitogrammes, ainsi que la complexité de l'état du patient (voir la **section 4.5**).

Nous avons analysé les données sur les temps d'attente de 2016-2017 selon les catégories d'urgence et avons constaté ce qui suit :

- Les temps d'attente pour des chirurgies urgentes pour 15 types de cancer sur 17 étaient supérieurs à la cible de 14 jours (voir la **figure 5**).
- Plus l'intervention était urgente, moins il y avait de chances que les délais d'attente cibles soient respectés (voir la **figure 6**). Les chirurgies pour lesquelles il fallait attendre le plus longtemps étaient celles des cancers de la thyroïde, de la tête et du cou et de la prostate, qui ne respectaient pas les délais d'attente cibles pour les chirurgies urgentes ni pour les chirurgies non urgentes.

Figure 5 : Temps d'attente pour une chirurgie urgente selon le type de cancer, 2016-2017 (en jours)

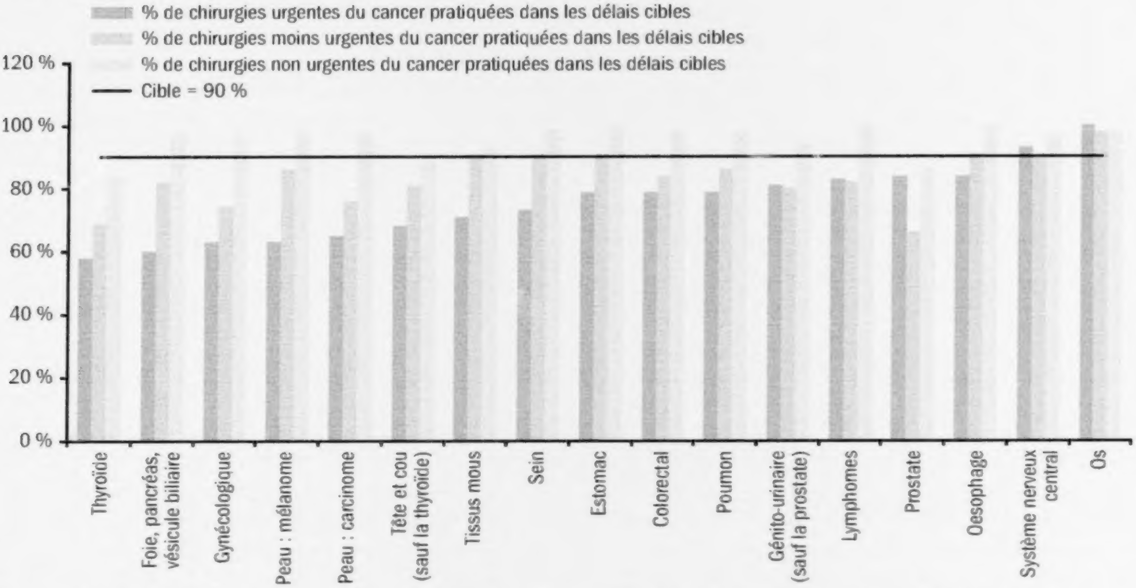
Source des données : Action Cancer Ontario



Remarque : Les temps d'attente correspondent au nombre maximal de jours durant lesquels 9 patients sur 10 doivent attendre une intervention chirurgicale

Figure 6 : Comparaison selon l'urgence des pourcentages de chirurgies du cancer pratiquées dans les délais cibles, 2016-2017

Source des données : Action Cancer Ontario



Remarque : Notre analyse n'incluait pas les cas très urgents, car 99 % des chirurgies pratiquées en 2016-2017 se classaient dans les autres catégories (urgent, moins urgent, non urgent).

4.2.2 Les temps d'attente pour une chirurgie urgente variaient d'un hôpital à l'autre

Le temps d'attente pour une chirurgie du cancer dépend de l'hôpital et du chirurgien vers lequel le patient est aiguillé. Nous avons constaté que les temps d'attente variaient entre les hôpitaux, ce qui a donné lieu à des iniquités dans l'accès aux chirurgies du cancer à l'échelle de la province.

Nous avons analysé les données de 2016-2017 sur les temps d'attente par RLISS et nous avons relevé d'importantes variations entre les RLISS. Par exemple, au 90e percentile, les temps d'attente pour une chirurgie urgente liée à un cancer gynécologique allaient de 12 jours au RLISS du Sud-Est à 74 jours au RLISS du Centre-Ouest, comparativement aux délais d'attente cibles de 14 jours (voir la **figure 7**).

Nous avons également remarqué que les hôpitaux situés à proximité l'un de l'autre présentaient d'importantes différences de temps d'attente. Par exemple, au 90e percentile, les différences dans les temps d'attente pour les chirurgies urgentes du cancer du sein étaient de 30 jours entre deux hôpitaux séparés par 15 kilomètres (14 jours dans l'un de ces hôpitaux et 44 dans l'autre), alors que le délai d'attente cible du Ministère était de 14 jours.

Certaines régions ont établi des services centraux d'aiguillage et de réservation pour certaines chirurgies du cancer afin d'améliorer les temps d'attente et l'accès, mais de tels services ne sont pas offerts uniformément pour toutes les chirurgies du cancer dans tous les RLISS; dans les endroits où il n'existe pas de services centralisés de ce genre, les chirurgiens et les hôpitaux doivent gérer eux-mêmes leur liste d'attente.

Figure 7 : Variations des temps d'attente selon le type de chirurgie urgente du cancer, par RLISS, 2016-2017

Source des données : Action Cancer Ontario

Type de chirurgie liée au cancer	RLISS avec le temps d'attente le plus long	Temps d'attente (en jours)	RLISS avec le temps d'attente le plus court	Temps d'attente (en jours)	Différence de temps d'attente (en jours)
Peau : carcinome	Centre-Est	82	Centre	17	65
Gynécologique	Centre-Ouest	74	Sud-Est	12	62
Génito-urinaire (sauf la prostate)	Simcoe Nord Muskoka	58	Centre-Toronto	6	52
Peau : mélanome	Centre-Est	40	Waterloo Wellington	12	28
Colorectal	Nord-Ouest	40	Centre-Ouest Centre-Toronto	14	26
Poumon	Mississauga Halton	36	Nord-Est	11	25
Sein	Sud-Est	35	Nord-Est	12	23
Estomac	Mississauga Halton	47	Hamilton Niagara Haldimand Brant	24	23
Tête et cou (sauf la thyroïde)	Centre-Est	37	Centre-Toronto	17	20
Système nerveux central	Mississauga Halton	17	Érié St-Clair	3	14
Foie, pancréas, vésicule biliaire	Sud-Ouest	46	Hamilton Niagara Haldimand Brant	33	13

Remarque : Pour certains types de cancer, le nombre de chirurgies urgentes pratiquées en 2016-2017 était peu élevé.

RECOMMANDATION 2

Pour mieux garantir que les patients jouissent d'un accès rapide et équitable aux chirurgies du cancer, nous recommandons qu'Action Cancer Ontario collabore avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les hôpitaux à :

- analyser les raisons des retards dans les consultations chirurgicales et les chirurgies urgentes du cancer;
- prendre des mesures correctives pour réduire les temps d'attente pour les consultations chirurgicales et les chirurgies du cancer;
- évaluer les avantages d'un processus centralisé d'aiguillage et de réservation pour les chirurgies du cancer.

RÉPONSE D'ACTION CANCER ONTARIO

Action Cancer Ontario est d'accord avec cette recommandation et travaille avec ses partenaires des programmes régionaux de cancérologie pour continuer à réduire les temps d'attente pour les chirurgies du cancer.

Action Cancer Ontario passe en revue le rendement des hôpitaux tous les mois/tous les trimestres pour déterminer les causes des retards et trouver des solutions ciblées pour réduire les temps d'attente. Dans l'ensemble, le rendement dans la province est bon au chapitre des temps d'attente cibles pour les chirurgies du cancer. Au premier trimestre de 2017-2018, 89 % des chirurgies non urgentes et 81 % des chirurgies urgentes ont été réalisées dans les délais cibles (c'est-à-dire dans les deux semaines de la consultation). Action Cancer Ontario reconnaît qu'il y a des variations dans les temps d'attente selon la région et selon le genre de maladie et va continuer de travailler avec les hôpitaux partenaires pour réduire les temps d'attente.

Action Cancer Ontario va continuer d'enquêter sur les causes des retards dans les

consultations chirurgicales et les chirurgies urgentes et va envisager des initiatives pour améliorer la situation s'il y a lieu. Les cibles des temps d'attente selon les priorités sont des indications pour aider les chirurgiens à faire un triage standardisé des patients, mais en fin de compte, les chirurgiens doivent se servir de leur jugement pour attribuer des priorités d'après les symptômes des patients, leur condition physique et l'état du cancer.

Action Cancer Ontario fait partie d'un groupe de travail sur la gestion de l'aiguillage qui réunit tous les RLISS à qui le Ministère a confié le mandat d'élaborer une stratégie d'aiguillage par voie électronique à l'échelle de la province. Dans le cadre de cette initiative, Action Cancer Ontario va évaluer les avantages d'un service centralisé d'aiguillage et de réservation pour les chirurgies du cancer.

4.3 Pharmacothérapie du cancer

Les oncologues, en consultation avec les patients, déterminent quel traitement convient le mieux au patient en fonction du jugement médical de l'oncologue, des lignes directrices de pratique clinique et des circonstances médicales du patient. Un patient peut refuser un médicament recommandé par l'oncologue en faveur d'un médicament différent parce que le médicament recommandé peut être difficile à administrer ou avoir des effets secondaires plus graves ou encore parce qu'il n'est pas couvert par la province. En Ontario, les pharmacothérapies du cancer peuvent revêtir diverses formes :

- Les médicaments pris à domicile sont administrés à la maison, habituellement par voie orale; toutefois, certains sont administrés par voie intramusculaire (dans un muscle), sous-cutanée (sous la peau) ou topique (sur l'épiderme);
- Les médicaments administrés en milieu hospitalier sont administrés par voie intraveineuse (IV) ou par injection dans les cliniques externes d'un hôpital par des infirmières ou des infirmiers qui ont suivi une formation en oncologie;
- Les médicaments administrés en milieu hospitalier à des patients hospitalisés peuvent être administrés par voie orale ou par injection.

Dans la plupart des cas, les patients n'ont pas le choix entre les médicaments administrés à l'hôpital ou les médicaments administrés à la maison. Très peu des médicaments anticancéreux injectables en milieu hospitalier ont des substituts pouvant être administrés à domicile sous forme orale ou topique. De même, beaucoup de médicaments pris à domicile ne peuvent pas être administrés par voie intraveineuse ni par injection. Certains traitements anticancéreux peuvent inclure une combinaison de médicaments pris par voie orale et de médicaments injectables.

Divers régimes couvrent les médicaments anticancéreux des Ontariens admissibles, y compris le Programme de médicaments de l'Ontario (voir la **Section 2.3**). Il existe diverses catégories de soutien financier, comme le Programme de médicaments Trillium (Trillium) pour les patients admissibles au Programme de médicaments de l'Ontario. Trillium est destiné aux patients dont le prix des médicaments est très élevé par rapport à leur revenu. Les patients qui ont une assurance privée ou qui ont les moyens de payer leurs médicaments, qui peuvent représenter jusqu'à 126 000 $ par année pour les patients qui prennent des doses standard, n'ont peut-être pas besoin de s'inscrire à Trillium.

4.3.1 Accès inéquitable aux médicaments anticancéreux à domicile

Les Ontariens admissibles à l'Assurance-santé et qui ont besoin de traitements administrés par voie intraveineuse à la clinique externe d'un hôpital peuvent être couverts intégralement par le Programme de financement de nouveaux médicaments (PFNM) du Ministère. Bien que les

médicaments anticancéreux administrés à domicile soient couverts par le Programme de médicaments de l'Ontario au même titre que les médicaments administrés pour d'autres maladies, nous avons constaté des iniquités pour certains patients qui ont besoin de prendre des médicaments anticancéreux administrés à domicile.

Certains patients qui ont besoin de médicaments anticancéreux à domicile doivent passer par le processus de demande de Trillium pour recevoir des fonds du Programme de médicaments de l'Ontario. S'il s'agit de médicaments qui ne figurent pas au formulaire du Programme des médicaments de l'Ontario, comme les médicaments pour le cancer administrés à domicile, les médecins ou les infirmières praticiennes doivent eux aussi soumettre une demande d'approbation au Ministère par l'entremise du processus d'examen au cas par cas du Programme d'accès exceptionnel (PAE), qui confirmera que les critères cliniques sont remplis avant que le financement soit accordé. Par comparaison, les patients qui doivent prendre un médicament anticancéreux administré à l'hôpital qui est approuvé n'ont pas besoin de suivre ces processus.

D'après notre analyse des données d'ACO pour 2015-2016, 47 % des patients atteints d'un cancer ont reçu des médicaments à administrer à domicile, mais ce nombre devrait augmenter à l'avenir, car 60 % des nouvelles pharmacothérapies anticancéreuses en cours de développement sont des médicaments administrés par voie orale.

Par l'entremise du Programme de médicaments de l'Ontario, le coût des médicaments pris à domicile est couvert pour les patients âgés de 65 ans et plus, les personnes qui touchent des prestations d'aide sociale (par l'entremise du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ou d'Ontario au travail), les personnes qui vivent dans des foyers de soins spéciaux ou de soins de longue durée et celles qui reçoivent des services de soins professionnels à domicile ou dans la collectivité. Ces patients payent une franchise moyenne d'environ 50 $ par année ou moins pour le coût total de leurs traitements. La province couvre aussi, dans le cadre de Trillium, les médicaments pour le cancer pris à domicile pour les patients âgés de moins de 65 ans dont les médicaments coûtent cher par rapport à leur revenu. Environ 1 200 patients admissibles au Programme de médicaments de l'Ontario, soit 12 %, et qui ont besoin de prendre des médicaments anticancéreux administrés à domicile touchent des prestations de Trillium. Ces patients payent une franchise qui représente environ 4 % du revenu annuel du ménage. Les Ontariens qui ne rentrent dans aucune de ces catégories d'admissibilité doivent payer eux-mêmes les médicaments anticancéreux administrés à domicile, à moins d'avoir une assurance privée.

Par comparaison, les provinces de l'Ouest et les territoires (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut et Yukon) couvrent le coût total de tous les médicaments qui sont assurés par les régimes publics pour tous les patients, que leurs médicaments soient administrés à l'hôpital ou à domicile. Il n'y a pas de processus de demande que les patients doivent suivre dans ces administrations, peu importe le coût des médicaments ou le revenu du patient.

Comme on l'a vu ci-dessus, beaucoup d'Ontariens n'ont pas à s'inscrire au Programme de médicaments de l'Ontario : les personnes âgées, les personnes qui touchent des prestations d'aide sociale, les personnes qui vivent dans des foyers de soins spéciaux ou de soins de longue durée et celles qui reçoivent des services de soins professionnels à domicile ou dans la collectivité. Toutefois, les personnes de moins de 65 ans dont le coût des médicaments est élevé par rapport au revenu de leur ménage doivent présenter une demande à Trillium, ce qui est un long processus, comme on le voit dans la **section 4.3.2**.

Le Ministère nous a fait savoir que l'état de santé du patient doit répondre à des critères fondés sur des éléments probants et que c'est une exigence pour les médicaments administrés par voie intraveineuse et pour les médicaments administrés

à domicile d'un bout à l'autre du Canada. Le Ministère a ajouté que même si une couverture est offerte dans d'autres provinces, ces dernières ne sont peut-être pas les plus rapides pour commencer à rembourser un médicament administré à domicile, suivant des examens cliniques et des négociations à l'échelle nationale.

4.3.2 Les processus régissant le Programme d'accès exceptionnel et le Programme de médicaments Trillium ont besoin d'être améliorés

Les Ontariens admissibles au Régime d'assurance-santé de l'Ontario ont accès aux médicaments anticancéreux qui figurent au formulaire du Programme des médicaments de l'Ontario sans avoir à présenter une demande d'inscription ni à subir d'évaluation de l'admissibilité lorsqu'ils présentent une prescription dans une pharmacie. Les patients atteints d'un cancer qui ne sont pas admissibles au Programme des médicaments de l'Ontario et qui ont besoin de soutien financier peuvent présenter une demande au Programme de médicaments Trillium (Trillium), qui nécessite une preuve du revenu annuel du ménage pour déterminer la couverture et la franchise. Lorsqu'ils présentent leur demande d'inscription à Trillium, les patients doivent présenter de la documentation sur le revenu du ménage ou autoriser le Programme à obtenir une confirmation du revenu du ménage auprès de l'Agence du revenu du Canada.

De plus, les Ontariens qui ont besoin de prendre de nombreux médicaments administrés à domicile ou d'autres médicaments ne figurant pas au formulaire du Programme des médicaments de l'Ontario doivent demander à leur médecin ou à leur infirmière praticienne de présenter une demande d'autorisation par l'entremise du Programme d'accès exceptionnel (PAE) pour s'assurer que ces médicaments sont couverts de manière appropriée en fonction de critères cliniques fondés sur des éléments probants. Il faut également satisfaire à des critères cliniques fondés sur des éléments probants pour les médicaments administrés par voie intraveineuse délivrés par l'entremise du Programme de financement de nouveaux médicaments du Ministère et utilisés dans les cliniques externes des hôpitaux. Pour accéder à un médicament en vertu du PAE, le médecin ou l'infirmière praticienne du patient présente une demande au Ministère accompagnée de renseignements cliniques justifiant l'utilisation du médicament visé. Cette demande est présentée manuellement et transmise par télécopieur, et tout renouvellement d'ordonnance oblige le médecin ou l'infirmière praticienne à soumettre à nouveau des renseignements cliniques sur les bienfaits que le médicament continue d'avoir. Si le même médicament est utilisé pour un patient admis à l'hôpital, le médecin ou l'infirmière praticienne peut prescrire le médicament directement sans passer par le processus de demande du PAE. Notre sondage auprès des hôpitaux révèle que même si la majorité des centres régionaux de cancérologie ont un personnel spécialisé pour aider les patients à présenter leur demande à Trillium, 44 % des hôpitaux communautaires sondés ne font pas appel à ce personnel. Environ 7 % des hôpitaux communautaires qui ont participé à notre sondage ont indiqué avoir recours à des pharmaciens pour les aider à remplir les demandes au PAE ou à Trillium, ce qui réduisait le temps que les pharmaciens pouvaient consacrer au travail clinique.

Notre examen des données de 2015-2016 fournies par le Ministère nous a permis de constater de longs délais pour le traitement des demandes présentées au PAE et des demandes d'inscription à Trillium. Nous avons constaté que les délais de traitement du Ministère sont calculés en jours ouvrables plutôt qu'en jours civils. Plus le traitement du cancer commence tôt, plus il est efficace; nous estimons donc que les jours civils constituent une mesure plus appropriée et nous pensons que si les fins de semaine et les congés sont inclus dans le calcul des temps de traitement, ce sera plus avantageux pour les patients. Nous avons également fait les constatations suivantes :

- Le délai de traitement cible pour les demandes au PAE concernant des médicaments anticancéreux est de trois jours ouvrables. Toutefois, les délais de traitement réels étaient près de trois fois plus longs, soit une moyenne d'environ neuf jours ouvrables, ce qui équivaut à environ deux semaines en jours civils. En fait, 87 % des hôpitaux qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que les délais de traitement pourraient être raccourcis. Nous avons également constaté que 22 % des demandes présentées au PAE en 2015-2016 avaient nécessité que le médecin ou l'infirmière praticienne soumette un complément d'information parce que les demandes initiales étaient incomplètes. Le PAE approuve généralement une demande de médicaments administrés à domicile pour une durée d'un an. La demande de renouvellement du financement est accordée si le médicament continue d'être efficace. Les médecins ou les infirmières praticiennes qui prescrivent ces médicaments doivent renouveler les demandes au PAE pour leurs patients pour confirmer les bienfaits ou les effets toxiques du traitement.
- Les délais de traitement cibles pour les demandes à Trillium concernent le temps écoulé entre la date à laquelle le Ministère reçoit la demande et la date d'examen de la demande. Ce n'est pas le temps total écoulé entre la réception de la demande et le moment où une décision est prise qui est calculé. En 2015-2016, il fallu un complément d'information pour 24 % des demandes présentées à Trillium. Lorsque ce facteur est pris en compte, le délai de traitement global, depuis la date où le Ministère reçoit la nouvelle demande jusqu'à la date où le ménage est inscrit, était de 19 jours ouvrables en moyenne, soit environ un mois si on compte les jours civils. De plus, les patients doivent mettre à jour leur inscription à Trillium chaque année pour confirmer le revenu de leur ménage et démontrer qu'ils sont toujours admissibles. S'ils ont autorisé Trillium à accéder à leurs données auprès de l'ARC, ce renouvellement peut se faire automatiquement.

Selon les résultats de notre sondage, chaque oncologue de l'Ontario sondé consacre en moyenne trois heures et demie par semaine à la préparation des demandes au PAE, temps qu'il pourrait utiliser pour voir en moyenne sept patients de plus par semaine.

De plus, 69 % des répondants à notre sondage ont indiqué que le processus de demande du PAE devrait être simplifié, tandis que 76 % étaient d'avis que la fréquence des demandes de renouvellement au PAE devrait être réduite.

Nous nous sommes également demandé pourquoi les patients et leurs médecins ou infirmières praticiennes devaient suivre un long processus pour présenter leurs demandes manuellement à Trillium et au PAE alors que la majorité des demandes finissaient par être approuvées et que le coût des médicaments était presque entièrement couvert. En 2015-2016, le PAE a reçu plus de 8 100 demandes visant des médicaments anticancéreux, et seulement 5 % des demandes ont été rejetées par le Ministère.

La **figure 8** présente un résumé de notre analyse des médicaments anticancéreux du PAE qui sont associés aux dépenses gouvernementales les plus élevées engagées par l'intermédiaire de Trillium. Nous avons constaté que Trillium avait couvert la quasi-totalité du coût des médicaments, dans des proportions allant de 95 % à 99 %.

RECOMMANDATION 3

Pour mieux garantir que les patients jouissent d'un accès équitable et rapide aux médicaments anticancéreux dont ils ont besoin, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de collaborer avec Action Cancer Ontario pour :

Figure 8 : Médicaments anticancéreux du Programme d'accès exceptionnel (PAE) associés aux dépenses gouvernementales les plus élevées dans le cadre du Programme de médicaments Trillium, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nom du médicament	Type de cancer	Coût annuel approximatif d'une dose standard[1] ($)	Coût moyen d'une dose standard[2] couvert par le Ministère ($)	% du coût du médicament couvert par Trillium
Pomalidomide	Myélome multiple	126 000	124 740	99
Lénalidomide	Myélome multiple et moelle osseuse	99 000	96 030	97
Everolimus	Divers	73 000	70 810	97
Sunitinib	Divers	68 000	65 280	96
Ruxolitinib	Moelle osseuse	61 000	59 780	98
Dasatinib	Leucémie	60 000	57 000	95
Nilotinib	Leucémie	51 000	48 960	96
Abiratérone	Prostate	43 000	41 710	97

1. Le coût ne comprend ni les honoraires professionnels ni les majorations. Il est fondé sur le coût de gros approximatif du médicament aux doses standard utilisées pour traiter le cancer.
2. Le pourcentage du coût de la dose standard payé par le Ministère est fondé sur les dépenses annuelles moyennes associées à chaque médicament. Les dépenses annuelles correspondent au coût moyen réellement payé par le Programme de médicaments Trillium du Ministère, par bénéficiaire.

- évaluer l'efficacité opérationnelle des programmes de soutien financier pour les médicaments anticancéreux;
- simplifier et rationaliser le processus de demande de soutien financier et d'inscription pour les médicaments anticancéreux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les Ontariens devraient avoir un accès rapide et équitable à des thérapies efficaces contre le cancer et que les processus d'accès et de financement pour les médicaments coûteux devraient être rationalisés, efficaces et soutenables pour que le public soit desservi efficacement. Le Ministère accepte la recommandation de travailler à apporter des améliorations au processus avec ses intervenants et son organisme Action Cancer Ontario, afin d'optimiser les délais des décisions concernant les médicaments pour le cancer ainsi que les ressources.

Les médicaments anticancéreux figurant au formulaire du Programme de médicaments de l'Ontario (PMO) peuvent être fournis aux bénéficiaires du programme lorsqu'une prescription est présentée dans une pharmacie. À part l'obligation de répondre aux critères d'admissibilité au Programme, aucune autre évaluation n'est nécessaire pour la couverture de ces médicaments anticancéreux.

Le Programme d'accès exceptionnel (PAE) supervise l'accès appropriée à une trentaine de traitements pour le cancer administrés par voie orale en examinant au cas pas cas les médicaments dont le coût peut atteindre en moyenne autour de 75 000 $ par patient par année. Le Ministère continue de moderniser et d'optimiser les processus manuels du PAE pour l'évaluation au cas par cas des demandes au moyen de solutions technologiques, d'initiatives de rationalisation et de l'augmentation de la transparence des critères. Un système d'échange d'information numérique pour le PAE sera lancé en 2018 et il offrira un service numérique en ligne grâce auquel les prescripteurs pourront faire des recherches, présenter une demande au PAE et gérer leurs demandes. Ce système devrait être en mesure de fournir des réponses en temps

réel pour un grand nombre des indications et des médicaments visés par le PAE et d'améliorer les délais des décisions concernant l'accès à des médicaments.

Le Programme de médicaments Trillium (Trillium) est utilisé par environ 5 % des personnes qui prennent un médicament contre le cancer couvert par un régime public et 11 % des personnes qui prennent un médicament contre le cancer de la liste du PAE. Le Ministère est d'accord avec la recommandation indiquant que des améliorations et une évaluation de Trillium sont nécessaires et des travaux sont en cours pour rationaliser les processus en simplifiant les formulaires et les instructions. Le Ministère a dialogué activement avec les intervenants pour mieux faire comprendre ce programme dont l'objet est veiller à ce que les Ontariens qui prennent des médicaments dont le coût est élevé par rapport à leur revenu ne se retrouvent pas en difficulté financière, et il Ministère continue de travailler à raccourcir les délais d'inscription et à rehausser l'expérience des patients face au Programme.

4.3.3 Les soutiens offerts aux patients pour les aider à faire un usage sécuritaire et approprié des médicaments à domicile sont inadéquats

La chimiothérapie, qui est une forme de traitement pharmacologique, était traditionnellement administrée aux patients à l'hôpital, par injection ou par voie intraveineuse. Mais à mesure qu'augmente la disponibilité de médicaments anticancéreux administrés par voie orale, les patients sont plus nombreux à pouvoir prendre de tels médicaments à domicile. De plus, comme les médicaments anticancéreux administrés par voie orale sont plus efficaces, les patients sont plus nombreux à se voir prescrire des doses quotidiennes ou cycliques de médicaments contre le cancer auto-administrés par voie orale à domicile. Les patients qui prennent des médicaments contre le cancer à domicile devraient suivre les directives relatives à leur administration et à leur manipulation en toute sécurité. Par exemple, ils auront peut-être besoin d'entreposer les médicaments contre le cancer séparément des autres médicaments ou de prendre les médicaments contre le cancer dans un certain ordre s'ils prennent aussi d'autres médicaments.

Toutefois, les patients n'ont peut-être pas l'aide qu'il leur faudrait pour utiliser et manipuler ces médicaments adéquatement. Le compte rendu d'un groupe de réflexion qu'ACO a publié en décembre 2014 (*Enhancing the Delivery of Take-Home Cancer Therapies in Ontario*) fait état de lacunes lorsqu'il s'agit de sensibiliser les patients à la façon de prendre des médicaments contre le cancer à domicile, particulièrement de leur donner des consignes sur la manipulation et l'élimination des médicaments en toute sécurité, les interactions avec d'autres médicaments et ce qu'il faut faire s'ils ont raté une dose.

De plus, 89 % des hôpitaux qui ont répondu à notre sondage n'avaient pas tenu de séances de formation standard d'une journée complète pour les patients qui devaient commencer à prendre des médicaments anticancéreux à domicile. Les patients atteints d'un cancer ne savent peut-être pas quoi faire lorsqu'ils ratent un traitement, qu'ils prennent un médicament en retard ou qu'ils le vomissent immédiatement après l'avoir pris. En outre, seulement 11 % des hôpitaux que nous avons sondés avaient mis en place des programmes prévoyant des appels aux patients pour vérifier que tout va bien et répondre à leurs questions sur les effets secondaires des médicaments anticancéreux.

Par comparaison, les patients d'autres provinces, comme l'Alberta et Terre-Neuve-et-Labrador, qui commencent à prendre des médicaments anticancéreux à domicile par voie orale sont invités à une séance de formation normalisée. En Alberta, en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et à Terre-Neuve-et-Labrador, les patients reçoivent également des appels de suivi après avoir commencé à prendre leurs médicaments.

Les pharmaciens qui délivrent des médicaments contre le cancer n'ont pas tous une formation spécialisée en la matière

En Ontario, tout pharmacien dans n'importe quelle pharmacie peut délivrer des médicaments contre le cancer. Le Ministère nous a indiqué que la pharmacothérapie et la thérapeutique oncologiques sont enseignées uniquement dans le cadre du programme universitaire de pharmacologie de l'Ontario pour préparer les étudiants à pratiquer dans ce domaine. Il n'y a pas pour l'instant de formation spécialisée obligatoire en oncologie pour les pharmaciens pratiquants qui délivrent des médicaments contre le cancer à prendre à domicile.

Par comparaison, en Alberta, seules les pharmacies désignées employant des pharmaciens qui ont reçu une formation spécialisée en pharmacothérapie du cancer et qui connaissent les doses normales sont autorisées à délivrer ces médicaments.

Le Ministère nous a informés que la compétence des pharmaciens et des techniciens en pharmacie est réglementée par l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, qui régit les normes professionnelles dans ce domaine.

Selon un sondage publié en 2013 dans le *Journal of Oncology Pharmacy Practice*, seulement 24 % des pharmaciens communautaires connaissaient les doses communes des médicaments anticancéreux administrés, et seulement 9 % se sentaient à l'aise pour éduquer les patients au sujet de ces médicaments. D'après un rapport publié en 2015 par l'Institut pour la sécurité des médicaments aux patients du Canada, le manque de formation spécialisée sur les médicaments anticancéreux à domicile pour les pharmaciens communautaires a contribué à des erreurs de dosage. Par exemple, les patients doivent parfois ajuster leurs médicaments pendant le traitement en prenant une dose différente. L'ajustement peut être compliqué, et il se peut que certains pharmaciens ne soient pas familiers avec les critères d'ajustement de la dose.

De plus, comme on peut le voir dans les *Recommandations pour l'utilisation et la manipulation sécuritaires des médicaments anticancéreux oraux dans les pharmacies communautaires : des lignes directrices consensuelles pancanadiennes* produites par l'Association canadienne des agences provinciales du cancer et Action Cancer Ontario, le personnel dans les pharmacies communautaires n'a peut-être qu'une formation limitée au sujet des traitements contre le cancer et une expérience limitée de ces médicaments parce qu'il n'en délivre pas beaucoup. Il est donc recommandé que les prescriptions portant sur des médicaments contre le cancer soient passées en revue par un pharmacien qui a une formation et de l'expérience en matière de traitement du cancer.

ACO a pris des mesures en 2016 pour répondre aux préoccupations concernant la sécurité des patients qui prennent des médicaments anticancéreux à domicile, mais l'efficacité de ces mesures n'a pas encore été démontrée.

Par exemple, ACO a collaboré avec l'Université de Toronto pour offrir une formation aux pharmaciens qui servent des patients atteints d'un cancer, y compris ceux qui prennent des médicaments oncologiques à domicile, mais cette formation n'est pas obligatoire. Selon une analyse d'ACO portant sur des données de 2013-2014, environ 88 % de tous les médicaments contre le cancer à prendre à domicile étaient délivrés par des pharmacies communautaires. À la fin de 2016, seulement 1,5 % des pharmaciens de l'Ontario avaient suivi le cours, alors que 53 % des pharmacies de la province avaient dispensé des médicaments anticancéreux cette année-là.

RECOMMANDATION 4

Pour mieux garantir que les patients font un usage sécuritaire des médicaments anticancéreux à domicile, nous recommandons qu'Action Cancer Ontario collabore avec l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les hôpitaux pour :

- mettre sur pied des programmes d'éducation à l'intention des patients atteints d'un cancer sur l'utilisation et la manipulation sécuritaires des médicaments oncologiques à prendre à domicile et des programmes de surveillance pour aider les patients à utiliser adéquatement les médicaments oncologiques oraux qu'ils prennent à domicile;
- évaluer s'il faut exiger que les pharmaciens qui délivrent des médicaments oncologiques aient reçu une formation spécialisée sur les médicaments oncologiques et soient familiarisés avec les régimes posologiques des médicaments oncologiques, y compris les médicaments pris par voie orale.

RÉPONSE D'ACTION CANCER ONTARIO

Action Cancer Ontario est d'accord avec cette recommandation et s'est employé à élaborer diverses initiatives pour aider les patients atteints du cancre à utiliser les médicaments contre le cancer en toute sécurité à la maison.

Action Cancer Ontario, en partenariat avec l'Institut de Souza, a produit deux programmes de formation en ligne. L'un est un outil pédagogique pour aider les fournisseurs de soins de santé à évaluer et à éduquer les patients qui se voient prescrire des médicaments oncologiques à prendre à domicile, pour veiller à ce qu'ils comprennent leur traitement et l'importance de le prendre tel qu'il a été prescrit. Le second outil enseigne aux patients comment manipuler en toute sécurité les médicaments oncologiques qu'ils prennent à domicile et les sensibilise à l'importance de se conformer au traitement, que ce soit à domicile ou dans un établissement de soins de longue durée. De plus, Action Cancer Ontario appuie les initiatives du programme régional de cancérologie pour accroître l'accès à un fournisseur de soins oncologiques que les patients peuvent appeler s'ils ont des préoccupations ou des questions. Certains centres régionaux de cancérologie ont mis sur pied des programmes de suivi pour appeler les patients à la maison, faire un suivi auprès d'eux et leur donner du soutien.

Action Cancer Ontario a également collaboré avec l'Université de Toronto pour concevoir des cours de formation à l'intention des pharmaciens qui délivrent des médicaments de chimiothérapie, y compris des médicaments oncologiques à prendre à domicile.

Finalement, en 2017, Action Cancer Ontario a réuni un groupe de travail sur la pharmacie oncologique qui est en train de produire des recommandations pour assurer l'utilisation sécuritaire et appropriée des médicaments contre le cancer à prendre à domicile. Une partie du travail de ce groupe sera de recommander des pratiques exemplaires à l'intention des pharmaciens qui délivrent des médicaments contre le cancer à prendre à domicile. Le rapport du groupe (qui doit être remis au Ministère d'ici mars 2018) recommandera peut-être une formation spécialisée normalisée en oncologie pour les pharmaciens. Si c'est le cas, Action Cancer Ontario serait d'accord pour que cette formation devienne obligatoire.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est en faveur de cette recommandation et convient que les patients qui prennent des médicaments contre le cancer à domicile peuvent être bien desservis par des professionnels des soins de santé qui sont confiants dans leur capacité d'offrir des soins, de l'éducation et une surveillance de bonne qualité, l'objectif étant d'optimiser les avantages de la thérapie pour les patients.

Le Ministère reconnaît qu'il incombe aux pharmaciens d'assurer l'utilisation et la manipulation sécuritaires de tout médicament et de veiller à ce que le bon patient reçoive le bon médicament de la dose appropriée tel

qu'il a été prescrit. Le pharmacien a également la responsabilité d'informer le patient de l'utilisation appropriée des médicaments. La compétence des pharmaciens est réglementée par l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario (l'Ordre), qui a notamment comme responsabilités de voir au respect de normes professionnelles par les pharmaciens et de tenir les pharmaciens responsables du respect des lois et des normes de pratique de leur profession.

Le Ministère est en faveur de la recommandation voulant qu'ACO travaille de concert avec l'Ordre pour établir des normes et élaborer une formation qui permettront aux pharmaciens de dispenser des services de qualité pour la délivrance des médicaments oncologiques à prendre à domicile, d'offrir du counselling à leur sujet et sur leur manipulation sécuritaire. Selon les besoins, il conviendrait qu'ACO travaille avec le Ministère et les hôpitaux à l'appui de son travail avec l'Ordre.

4.3.4 La pharmacothérapie anticancéreuse offerte dans des cliniques spécialisées privées ne fait l'objet d'aucune surveillance

Les cliniques spécialisées privées peuvent offrir des services, dont la perfusion de médicaments anticancéreux, aux patients qui sont disposés à payer de leur poche ou qui sont couverts par une assurance privée. Or, beaucoup de ces cliniques ne sont ni réglementées ni autorisées par le Ministère ou ACO. Par conséquent, elles ne sont pas soumises au même niveau de surveillance et de normes que les hôpitaux lorsqu'elles offrent une pharmacothérapie. Cela peut compromettre la sécurité des patients et influer sur la qualité des soins.

L'Ontario réglemente les établissements hors hôpital qui pratiquent des interventions sous diverses formes d'anesthésie et de sédation. De plus, l'Ontario autorise et réglemente des établissements de santé indépendants qui pratiquent des procédures chirurgicales, thérapeutiques et diagnostiques remboursées par l'Assurance-santé. Même si certaines cliniques spécialisées privées peuvent être réglementées dans l'une ou l'autre de ces catégories, un grand nombre d'entre elles ne se retrouvent dans aucune de ces catégories.

Au Canada, chaque province détermine les circonstances médicales dans lesquelles elle financera l'utilisation des médicaments anticancéreux administrés par voie intraveineuse et approuvés par Santé Canada, particulièrement les médicaments utilisés pour traiter plus d'un type de cancer. Par exemple, le bévacizumab est couvert pour le cancer colorectal, mais pas pour le cancer du cerveau en Ontario, tandis qu'il est couvert pour les deux types de cancer en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, au Manitoba et à Terre-Neuve-et-Labrador.

Si un patient a besoin d'un médicament injectable qui n'est pas financé par l'Assurance-santé, mais qui a été jugé sans danger par Santé Canada (p. ex. le bévacizumab pour le traitement du cancer du cerveau), il arrive parfois que son oncologue l'aiguille vers une clinique spécialisée privée. Toutefois, le patient doit être prêt à payer de sa poche ou avoir une assurance privée. Le Ministère ne verse pas de fonds de fonctionnement à ces cliniques privées, mais les médecins qui y travaillent reçoivent des honoraires professionnels de l'Assurance-santé pour la fourniture de services aux patients.

En 2015-2016, 105 médecins ont présenté à l'Assurance-santé des factures totalisant environ 1,4 million de dollars, ce qui couvrait environ 20 000 médicaments et thérapies pour le traitement du cancer dispensés dans des cliniques spécialisées privées ou dans des cabinets de médecins. Étant donné que l'Ontario n'a pas de loi qui réglemente expressément les cliniques de santé privées ou qui les oblige à être autorisées, le Ministère n'a pas d'information sur leurs activités, comme leur nombre, leur emplacement, les types de services qu'elles offrent ou leur rendement.

ACO exige que les établissements offrant une pharmacothérapie anticancéreuse aient un service des urgences sur place, mais cette exigence ne s'applique pas aux cliniques spécialisées privées, car elles ne sont pas réglementées par le Ministère ni par ACO. En outre, il n'existe aucune loi obligeant les cliniques spécialisées privées à s'assurer que les soins sont prodigués par des oncologues ou des infirmières et infirmiers spécialisés en oncologie. Les services de cancérologie dispensés dans des cliniques spécialisées privées peuvent être fournis par des médecins et des infirmières et infirmiers sans formation spécialisée sur le cancer.

Aucune autre province ne réglemente les cliniques de santé privées qui relèvent de sa compétence. Toutefois, l'Alberta a une loi qui prévoit l'agrément d'un plus large éventail d'établissements de santé, et son Ordre des médecins et chirurgiens a le pouvoir d'inspecter les établissements médicaux, qu'ils soient agréés ou non.

L'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) inspecte des cliniques spécialisées privées et évalue des établissements de santé autonomes en mettant l'accent sur les procédures chirurgicales, thérapeutiques et diagnostiques qui y sont effectuées ainsi que sur les interventions pratiquées sous diverses formes d'anesthésie et de sédation. Toutefois, l'Ordre n'est pas habilité à inspecter ou à évaluer les pharmacothérapies anticancéreuses dans les cliniques spécialisées privées.

RECOMMANDATION 5

Pour assurer la sécurité de la pharmacothérapie offerte aux patients atteints d'un cancer, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée :

- collabore avec Action Cancer Ontario afin d'évaluer la nécessité d'établir des normes et de superviser la prestation de la pharmacothérapie anticancéreuse dans les cliniques spécialisées privées;
- collabore avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario afin d'évaluer la faisabilité d'inclure la pharmacothérapie du cancer dans ses inspections des cliniques spécialisées privées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaille actuellement à une loi visant à réunir les établissements de santé autonomes, les établissements hors hôpital et les instruments médicaux d'application et de détection d'énergie dans un même cadre réglementaire qui assurerait une certaine flexibilité de façon à ce que de nouveaux établissements puissent être assujettis au régime législatif à l'avenir. La nouvelle loi assurera l'accès à des services de qualité dans les établissements de santé communautaires, comme les cliniques qui pratiquent des perfusions de chimiothérapie, peu importe qu'elles soient financées par l'État ou par des fonds privés, en adoptant de nouvelles normes d'assurance de la qualité et de nouvelles normes pour assurer la sécurité des patients et la fourniture de soins de qualité.

Pour que les cliniques privées qui pratiquent des perfusions soient visées par le régime réglementaire qui régit les établissements de santé communautaires (ESC), il faudrait adopter un règlement définissant les cliniques qui pratiquent des perfusions ou leurs services comme étant des services d'ESC qui seraient assujettis à la loi. De plus, un organisme d'inspection devrait être désigné et chargé d'établir des normes, de recruter des inspecteurs, de mener des inspections, de rédiger des rapports d'inspection et de confirmer la conformité aux normes de qualité et de sécurité.

Le Ministère va travailler avec Action Care Ontario, l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et d'autres intervenants et experts

pour déterminer s'il est nécessaire d'adopter des normes et de les faire appliquer dans les cliniques de pharmacothérapie anticancéreuse.

4.3.5 Des recommandations visant à éviter des incidents de sous-dosage n'ont pas été intégralement mises en oeuvre

En mars 2013, quatre hôpitaux ontariens ont informé environ un millier de patients atteints d'un cancer qu'ils avaient reçu des doses inférieures aux doses prévues de deux médicaments anticancéreux pendant leur chimiothérapie intraveineuse. Le sous-dosage était estimé à 10 % et 7 %, respectivement, pour le cyclophosphamide et la gemcitabine.

Le Ministère a par la suite procédé à un examen du système d'approvisionnement en médicaments anticancéreux de la province et a conclu que l'incident était le résultat d'importantes lacunes dans la communication et la mise en oeuvre des spécifications et des préparations des médicaments.

En réponse à l'examen, la *Loi de sauvegarde de l'intégrité des soins de santé* a été adoptée en 2014. Cette loi permet à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario d'inspecter et d'agréer les pharmacies d'hôpitaux de la province afin d'assurer la conformité aux normes.

L'examen du Ministère comprenait également 12 recommandations visant à remédier à la cause profonde de l'incident et à prévenir des problèmes semblables à l'avenir. Il a été donné suite à la plupart des recommandations, mais nous avons remarqué que l'une d'elles – assurer la traçabilité des dossiers électroniques des cliniques et des hôpitaux sur les patients et leurs traitements – demeure une préoccupation selon les inspections que l'Ordre a effectuées en 2016.

RECOMMANDATION 6

Pour mieux garantir que les patients atteints d'un cancer reçoivent des doses sécuritaires et exactes de médicaments anticancéreux, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) travaille avec l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario et les hôpitaux pour mettre en oeuvre les recommandations découlant de l'examen du système provincial d'approvisionnement en médicaments mené par le Ministère qui n'ont pas encore été appliquées, particulièrement pour remédier aux lacunes dans la communication et la mise en oeuvre des spécifications et des préparations liées aux drogues.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et va travailler avec l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario et les hôpitaux pour mettre en oeuvre les recommandations restantes de l'examen du système provincial d'approvisionnement en médicaments que le Ministère a mené.

4.3.6 Le processus provincial de gestion des pénuries de médicaments anticancéreux a besoin d'être amélioré

Les pénuries de médicaments, y compris les médicaments anticancéreux, sont devenues un problème à l'échelle du globe. Les causes comprennent la contamination des matières premières, les retards de production, les rappels ou les limites de production imposées par les fabricants de médicaments. Il y a eu au moins trois pénuries importantes de médicaments au Canada depuis 2014.

En avril 2014, le paclitaxel, un médicament anticancéreux courant, est devenu rare après que Santé Canada eut suspendu un fabricant pour violation des normes. À l'automne 2014, les problèmes de fabrication de deux sociétés pharmaceutiques différentes ont entraîné une pénurie du médicament bacillus Calmette-Guerin, utilisé pour traiter le cancer de la vessie. En mars 2017, il y a eu pénurie du médicament 5-fluorouracil, utilisé dans un grand nombre de traitements contre le cancer, après que Santé

Canada eut mis en quarantaine des produits fabriqués par son principal fournisseur en raison d'ampoules endommagées ou susceptibles de fuir.

En juin 2016, Santé Canada a adopté des règlements pour obliger les fabricants à déclarer publiquement les pénuries de médicaments. Les fabricants doivent maintenant fournir un préavis public de six mois en cas de pénurie prévue ou d'abandon programmé de médicaments, et un préavis de cinq jours en cas de pénurie imprévue.

Toutefois, l'Ontario n'a établi aucun protocole ni ligne directrice provinciale claire que les hôpitaux, ACO ou le Ministère pourraient utiliser pour gérer les pénuries de médicaments. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Près de 78 % des hôpitaux qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que le Ministère, les RLISS et ACO devraient se montrer plus actifs pour fournir de l'aide et des conseils aux hôpitaux pendant les pénuries de médicaments anticancéreux. Une autre tranche de 84 % a dit qu'il devrait y avoir un responsable provincial pour faciliter le partage des médicaments pendant les pénuries.
- Il incombe aux hôpitaux de communiquer avec les fournisseurs et les autres hôpitaux de leur région pour emprunter des médicaments. Même si le Ministère nous a informés que les RLISS favorisent les communications locales entre les hôpitaux et les pharmacies d'hôpitaux, nous avons constaté qu'il n'existe pas de réseau provincial reliant toutes les pharmacies d'hôpitaux de l'Ontario qui leur permettrait de communiquer entre elles. Près de 88 % des hôpitaux qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'il serait avantageux d'avoir une plateforme ou un réseau reliant toutes les pharmacies d'hôpitaux à l'échelle de la province afin de faciliter le partage des stocks de médicaments et de l'information sur les pénuries.
- Même si le Ministère, ACO et les RLISS ont collaboré lors de pénuries de médicaments, c'est aux médecins à titre individuel qu'il incombe de décider, compte tenu des lignes directrices cliniques publiées et de l'état du patient, s'il y a lieu de prescrire un médicament de remplacement ou de suspendre le traitement jusqu'à la fin de la pénurie. Notre sondage auprès des hôpitaux a révélé que, durant la pénurie de 5-fluorouracil de 2017, les oncologues de 16 % des hôpitaux ont prescrit d'autres médicaments.
- Ni le Ministère ni ACO n'ont de politiques sur le niveau approprié de stocks de médicaments anticancéreux que les hôpitaux devraient conserver. La gestion des stocks de médicaments relève de la responsabilité de chaque hôpital. Notre sondage a révélé que 91 % des hôpitaux n'avaient pas de politique officielle consignée par écrit sur le maintien de niveaux minimaux de stocks pour tous les médicaments anticancéreux. Au lieu de cela, les stocks étaient fondés sur l'utilisation réelle, et ils n'étaient reconstitués que lorsque le niveau était bas.

RECOMMANDATION 7

Afin d'aider à assurer un approvisionnement stable et efficace de médicaments anticancéreux, nous recommandons qu'Action Cancer Ontario collabore avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les hôpitaux pour :

- améliorer le processus de partage d'information sur les pénuries et les stocks de médicaments;
- établir un protocole pour la communication, le partage des médicaments et l'établissement des priorités en cas de pénurie de médicaments anticancéreux.

RÉPONSE D'ACTION CANCER ONTARIO

Action Cancer Ontario est également d'avis que les patients atteints d'un cancer devraient avoir

accès à un approvisionnement stable et efficace de médicaments anticancéreux.

Action Cancer Ontario gère actuellement une plateforme Web (site collaboratif) où les pharmacies d'hôpitaux peuvent partager de l'information sur les pénuries et les stocks de médicaments oncologiques. Action Cancer Ontario va travailler avec les centres de traitement du cancer pour favoriser une utilisation plus systématique de la plateforme.

ACO va travailler avec le Ministère pour appuyer la gestion des pénuries de médicaments anticancéreux – par exemple au moyen de lignes directrices cliniques, y compris des thérapies de rechange, et d'approches possibles en matière de priorisation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les pénuries de médicaments sont devenues un problème courant en Ontario, à l'échelle du Canada et à l'échelle mondiale et elles peuvent avoir des conséquences significatives pour les patients. Le Ministère et Action Cancer Ontario appuient cette recommandation visant à rehausser et à améliorer la collaboration avec nos partenaires de la santé, à mettre en place un cadre provincial d'intervention proactif et réactif qui optimise les renvois aux paliers supérieurs en temps opportun ainsi que les interventions et les solutions rapides en cas de pénuries prévues de médicaments contre le cancer afin d'éviter ou de minimiser les répercussions sur les patients.

Le Ministère reconnaît qu'il faut en faire plus pour établir un protocole qui optimise les communications, le partage des stocks et la conformité et la réactivité des intervenants en cas de pénurie de médicaments anticancéreux. Même si le Ministère a mis en oeuvre le Système de surveillance des stocks de médicaments de l'Ontario en 2014 pour aider les systèmes de santé à coordonner l'information lorsqu'il s'agit de faire connaître une pénurie de médicaments et qu'il a joué un rôle de chef de file pour communiquer régulièrement avec ses partenaires de la santé dans la province (Action Cancer Ontario, les réseaux locaux d'intégration des services de santé, des organismes de groupement d'achats, des associations de pharmacies, des services gouvernementaux, des groupes consultatifs de cliniciens et des fabricants de produits pharmaceutiques) au sujet des pénuries signalées, il faut admettre qu'il reste des occasions d'améliorer cette pharmacovigilance.

Des consultations sont en cours avec les parties prenantes dans la province et à l'échelle nationale et leur objet est de mieux comprendre les modalités actuelles pour repérer les pénuries de médicaments et les combler et recueillir des observations au sujet des options d'amélioration. S'inspirant des résultats de ces consultations, le Ministère va travailler avec ses partenaires du système de santé pour améliorer les mécanismes de partage d'information dès 2018.

4.4 Traitements du cancer et services de soutien spécialisés

4.4.1 La capacité de transplantation de cellules souches est insuffisante pour répondre aux besoins

L'insuffisance de la capacité de transplantation de cellules souches a été mentionnée comme étant un problème en Ontario depuis 2009, mais ce n'est qu'en 2016-2017 que le Ministère a approuvé des projets d'immobilisation pour élargir les programmes de transplantation en Ontario.

Les greffes de cellules souches permettent de remplacer les cellules hématopoïétiques endommagées par le cancer, la radiothérapie ou la chimiothérapie par des cellules souches saines. Il existe deux principaux types de greffes de cellules souches :

- Les autogreffes, qui utilisent des cellules souches prélevées auparavant chez les patients lorsqu'ils étaient en bonne santé, puis

entreposées jusqu'à ce qu'elles deviennent nécessaires. Les greffes de ce genre aident les patients à se remettre de la chimiothérapie à forte dose qui est utilisée pour traiter la maladie.

- Les allogreffes, utilisent les cellules souches d'un donneur – qui peut être un membre de la famille apparenté par le sang ou une personne sans lien de parenté – qui sont compatibles avec les cellules du patient. Les greffes de ce genre rétablissent le système immunitaire des patients, ce qui l'aide à attaquer les cellules cancéreuses restantes.

La **figure 9** présente les six hôpitaux de l'Ontario où des greffes de cellules souches sont pratiquées. Seulement trois d'entre eux sont équipés pour pratiquer tous les types de greffes. Grâce aux progrès réalisés dans l'appariement des cellules souches et les soins après transplantation au cours de la dernière décennie, un plus grand nombre de patients atteints d'un cancer deviennent admissibles à une greffe, particulièrement une allogreffe.

En mai 2015, les responsables cliniques des centres de transplantation ont écrit au Ministère et à ACO pour déclarer une pénurie de cellules souches et un manque d'infrastructure critique affectant le nombre de greffes qu'ils pouvaient pratiquer. Ils ont indiqué que cette situation avait allongé les listes d'attente et entraîné des rechutes et des décès chez les patients.

L'absence de réponse rapide du Ministère et d'ACO entre 2009 et 2015 à la demande croissante de greffes de cellules souches ainsi que des retards dans le lancement de projets visant à accroître la capacité ont donné lieu à des temps d'attente excessifs, à des greffes hors pays coûteuses et à des résultats moins favorables pour les patients (voir la **section 4.4.2**). La **figure 10** présente un calendrier des événements liés aux greffes de cellules souches qui sont survenus de 2009 à 2017.

Entre 2011-2012 et 2015-2016, le Ministère a augmenté le financement opérationnel des centres de transplantation de 19 millions de dollars, mais nous avons remarqué que cette hausse ne couvrait que le coût opérationnel réel de l'exécution des greffes. Il n'a pas tenu compte de l'important investissement en capital requis pour accroître la capacité, par exemple un plus grand nombre de laboratoires pour assurer les procédures sophistiquées d'appariement des cellules souches requises avant les greffes, et la construction de salles de pression négative pour protéger les patients contre les infections après une greffe. Le nombre de greffes que les hôpitaux peuvent pratiquer est donc demeuré limité.

Figure 9 : Nombre de greffes de cellules souches de différents types, par hôpital, 2016-2017

Source des données : Action Cancer Ontario

			Nombre de greffes de cellules souches		
				Allogreffes (cellules souches de donneurs)	
	Centre régional de cancérologie	RLISS	Autogreffes (cellules souches du patient)	Donneur avec lien de parenté	Donneur sans lien de parenté
1	Hôpital Princess Margaret	Centre-Toronto	300	57	70
2	Hamilton Health Sciences Centre	Hamilton Niagara Haldimand Brant	112	34	34
3	L'Hôpital d'Ottawa	Champlain	85	33	40
4	Hôpital général de Kingston	Sud-Est	55	–	–
5	London Health Sciences Centre	Sud-Ouest	56	13	–
6	Horizon Santé-Nord	Nord-Est	24	–	–
Total			**632**	**137**	**144**

Figure 10 : Calendrier des événements liés aux greffes de cellules souches, 2009-2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Année	Événements importants
2009	• ACO soumet au Ministère un rapport indiquant une augmentation rapide de la demande de greffes et recommande l'expansion immédiate des programmes de greffe.
2010	• ACO met sur pied un Comité directeur sur les greffes de cellules souches, qui se compose de représentants des hôpitaux et des patients, d'experts cliniques et de gestionnaires des programmes d'ACO.
2011-2012	• Les hôpitaux commencent à communiquer des données sur les greffes à ACO. Celles-ci montrent que peu de greffes sont pratiquées dans les délais cibles. • En décembre 2011, le Comité directeur sur les greffes de cellules souches d'ACO constate que la capacité et le financement limités ont poussé les patients à demander des greffes coûteuses à l'étranger entre 2005 et 2010. Il recommande que toutes les greffes sur des adultes soient pratiquées en Ontario et que des investissements soient effectués pour renforcer la capacité de la province.
2012-2014	• Le procès-verbal de la réunion du Comité directeur sur les greffes de cellules souches d'ACO indique que les hôpitaux ont exprimé plusieurs fois des préoccupations concernant les problèmes de capacité, la demande accrue et les longs temps d'attente. • Les données sur les greffes continuent de montrer que le pourcentage de greffes effectuées dans les délais cibles demeure faible.
2015	• ACO et le Ministère reçoivent une lettre des responsables cliniques des centres transplanteurs déclarant un manque critique de cellules souches. • En réponse, ACO met en place un processus rationalisé d'aiguillage à l'étranger qui envoie des patients en attente d'allogreffe aux États-Unis. • Quatre hôpitaux ont présenté des demandes relatives à des projets d'immobilisation au Ministère depuis décembre 2015.
2016-2017	• La province continue d'envoyer des patients en attente d'allogreffe aux États-Unis. • Le Ministère approuve des projets d'immobilisations visant à élargir les programmes de greffe en Ontario.

Les hôpitaux nous ont informés qu'il n'y avait pas de stratégie provinciale visant à élargir la capacité de transplantation de cellules souches. Ils ont consulté ACO et le Ministère pour obtenir des directives sur l'augmentation de la capacité provinciale de transplantation, mais nous avons constaté qu'ACO et le Ministère avaient des explications différentes. ACO, par exemple, a indiqué qu'il n'intervenait pas, car le Ministère finance directement l'expansion des immobilisations des hôpitaux, tandis que les hôpitaux sont responsables de la planification de l'expansion des immobilisations. Pour sa part, le Ministère nous a informés qu'il n'avait reçu aucune demande de financement d'immobilisations liée à l'expansion de la capacité de transplantation des hôpitaux.

Bien que le problème de l'insuffisance de la capacité de transplantation de cellules souches ait été signalé dès 2009, ce n'est qu'en 2016 que le Ministère, ACO et les hôpitaux ont élaboré un plan d'investissement en capital pour régler ce problème. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère a approuvé des projets d'expansion des immobilisations dans trois hôpitaux (l'Hôpital Princess Margaret à Toronto, le Hamilton Health Sciences et l'Hôpital d'Ottawa) en 2016, soit sept ans après que la question de la capacité de transplantation a été soulevée pour la première fois en 2009. Ces projets étaient censés être achevés d'ici 2019-2020.
- De même, en 2016, le Ministère a homologué le Centre Sunnybrook des sciences de la santé

de Toronto comme centre de transplantation, sept ans après la recommandation d'ACO. On s'attend à ce que Sunnybrook commence à pratiquer des greffes en 2020-2021.

Les quatre expansions d'immobilisations approuvées en 2016 nécessitent d'autres approbations pour chaque phase des projets. Toutefois, les approbations subséquentes ont été retardées, bien que le Ministère ait indiqué que les projets d'installations de transplantation de cellules souches constituent sa principale priorité.

La **figure 11** montre la capacité estimée et la demande de greffes de cellules souches allogéniques (provenant de donneurs). Les projets d'immobilisations approuvés par le Ministère au moment de notre audit ne fourniront pas une capacité suffisante pour répondre à la demande. Après nos travaux d'audit sur le terrain, ACO nous a informés que le Ministère avait approuvé des projets d'immobilisations supplémentaires pour répondre aux préoccupations relatives à la capacité. Mais l'offre ne répondra toujours pas à la demande en Ontario avant 2020-2021.

Compte tenu de sa capacité limitée, l'Ontario a toujours pratiqué moins d'allogreffes par tranche de 10 millions d'habitants que les autres provinces (voir la **figure 12**).

4.4.2 De longs temps d'attente pour les greffes de cellules souches

Les temps d'attente pour les greffes de cellules souches ont toujours été longs depuis qu'ACO a commencé à les suivre en 2011-2012. Le comité directeur des cellules souches d'ACO, qui se compose d'experts cliniques, fixe des temps d'attente cibles pour les greffes de cellules souches. Dans le cas des autogreffes, le temps d'attente est mesuré depuis le début de la pharmacothérapie anticancéreuse jusqu'à la date de la greffe. Dans le cas des allogreffes, le temps d'attente est mesuré depuis la date d'identification de cellules souches jusqu'à la date de la greffe.

Lors de notre examen des données d'ACO sur les temps d'attente en 2015-2016, nous avons observé que le temps d'attente réel pour les autogreffes était

Figure 11 : Estimation de la capacité et de la demande pour les allogreffes de cellules souches, 2015-2016 à 2024-2025

Source des données : Action Cancer Ontario

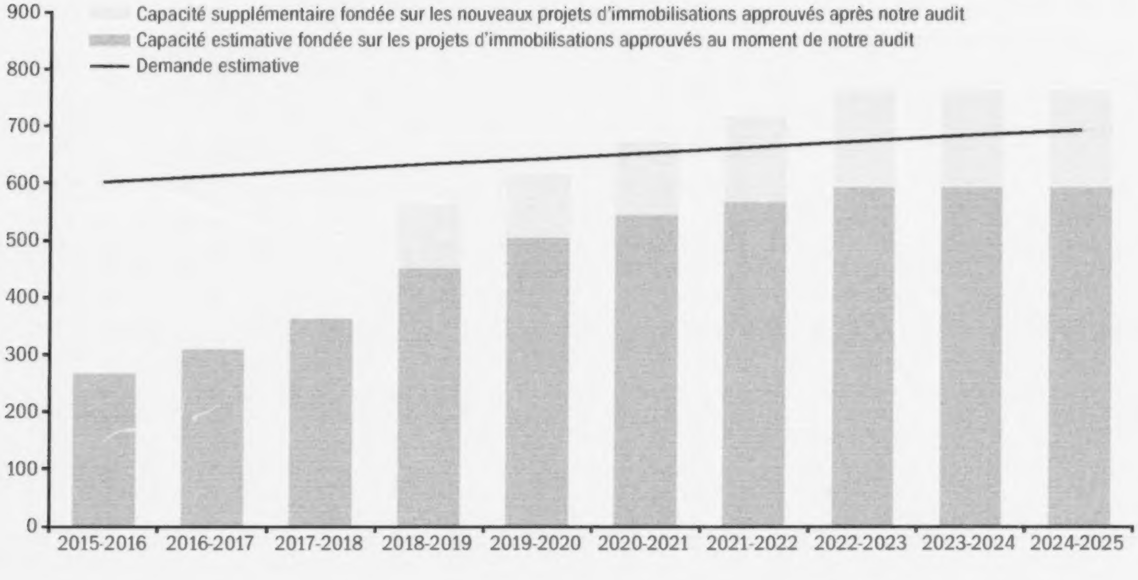
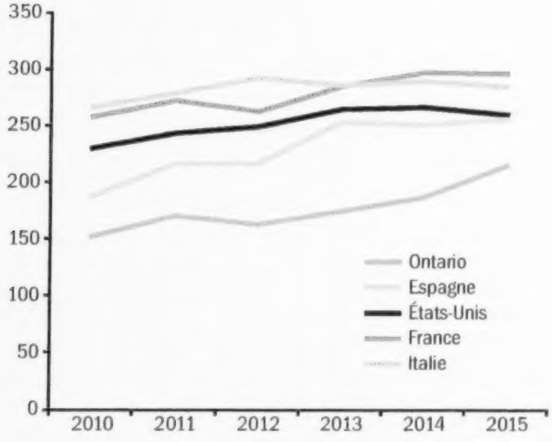


Figure 12 : Allogreffes de cellules souches par tranche de 10 millions d'habitants, 2010-2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Remarque : Données provenant d'ACO, du Center for International Blood and Marrow Transplant Research (juillet 2016) et de la Direction européenne de la qualité du médicament (2016). Les données concernant les autres administrations canadiennes ne sont pas disponibles.

plus de 1,5 fois plus long que le temps d'attente cible, et que le temps d'attente cible pour ces greffes était respecté dans environ la moitié des cas. Nous avons également remarqué que le temps d'attente réel pour les allogreffes était de près sept fois plus long que le temps d'attente cible, et que ce dernier était respecté dans seulement 9 % (voir la **figure 13**).

En outre, notre examen des données sur les temps d'attente de 2011-2012 à 2015-2016 révèle que les pourcentages de greffes pratiquées dans les temps d'attente cibles d'ACO ont toujours été faibles (voir la **figure 14**).

ACO ne dispose pas de renseignements sur le nombre de patients qui ont fait une rechute ou qui sont décédés en attendant une greffe, car il n'exige pas que les hôpitaux soumettent ces renseignements. Toutefois, notre analyse d'autres sources d'information révèle que les patients dont les temps d'attente pour une greffe de cellules sont longs semblent avoir obtenu des résultats moins favorables. Par exemple, un groupe de médecins d'un des centres de transplantation a procédé à un examen des patients atteints d'une leucémie myéloblastique aiguë qui ont reçu des greffes de cellules souches allogéniques entre janvier 2013 et septembre 2015. L'examen a permis de constater que les patients ont subi d'importants retards pour les greffes, ce qui a entraîné plusieurs admissions à l'hôpital, des cycles supplémentaires de chimiothérapie et des complications connexes. Et 82 % des patients examinés ont été exposés à un ou plusieurs cycles supplémentaires de

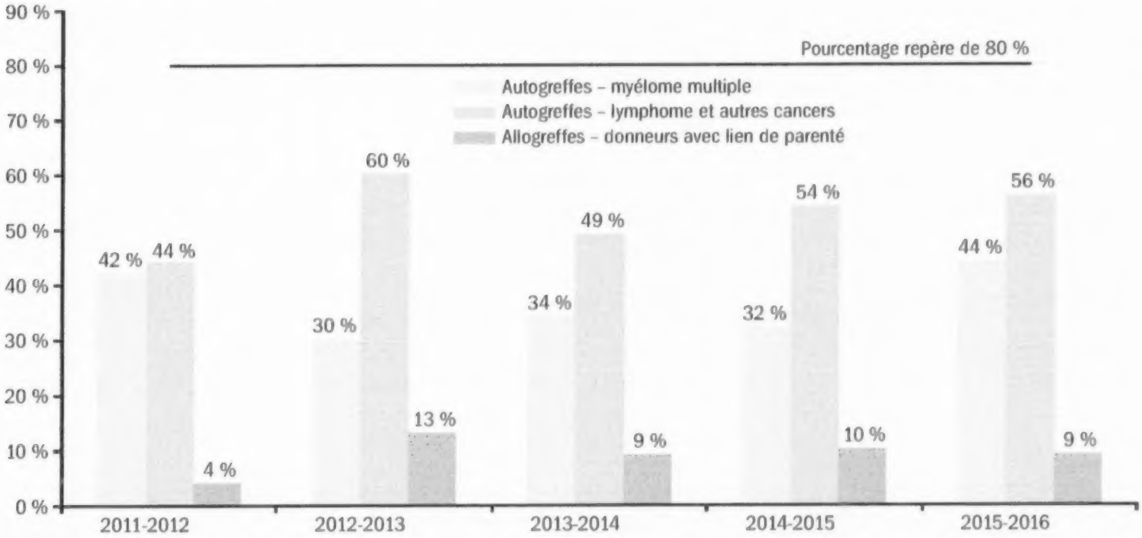
Figure 13 : Temps d'attente pour les greffes de cellules souches en Ontario, 2015-2016

Source des données : Action Cancer Ontario

Types de greffes de cellules souches	Volume	Temps d'attente cible (en jours)	Au 80e percentile (en jours)[1]	Temps d'attente réel plus long que la cible :	% de greffes pratiquées dans les délais cibles[2]
Autogreffes – myélome multiple[3]	341	161	234	1,5 fois	44
Autogreffes – lymphome[4] et autres cancers	64	203	359	1,8 fois	56
Allogreffes – donneurs avec lien de parenté	112	42	285	6,8 fois	9
Allogreffes – donneurs sans lien de parenté	138	Aucune cible	207	–	–

1. Le temps d'attente au 80e percentile signifie que 80 % des patients ont attendu pendant un délai qui a pu aller jusqu'à ce nombre de jours tandis que 20 % ont attendu plus que ce nombre de jours.
2. Le pourcentage de greffes pratiquées dans les délais cibles est comparé à 80 %.
3. Le myélome multiple est un cancer des plasmocytes, un type de globules blancs qui produit normalement des anticorps.
4. Le lymphome est un cancer du système lymphatique, qui fait partie du système immunitaire.

Figure 14 : Pourcentage de greffes de cellules souches pratiquées dans les délais cibles, 2011-2012 à 2015-2016
Source des données : Action Cancer Ontario



Remarque : Comme aucun temps d'attente cible n'a été fixé pour les allogreffes de cellules souches provenant de donneurs sans lien de parenté, aucune analyse n'est possible.

chimiothérapie, certains ayant reçu jusqu'à quatre cycles supplémentaires. Au total, 79 cycles supplémentaires de chimiothérapie ont été fournis à un coût total estimatif de plus de 200 000 $.

En 2015, afin d'améliorer les temps d'attente pour les greffes de cellules souches en Ontario, ACO a simplifié le processus d'envoi des patients en attente d'allogreffes aux États-Unis. Lors de notre analyse des données à l'étranger, nous avons constaté ce qui suit :

- D'avril 2005 à septembre 2015, l'Ontario a dépensé 7,5 millions de dollars pour 16 greffes hors pays en raison d'un manque de capacité.
- D'octobre 2015 à juin 2017, après la rationalisation du processus d'envoi à l'étranger par ACO, 65 patients ont été envoyés aux États-Unis pour des allogreffes. Le coût moyen de la procédure aux États-Unis était de 660 000 $, soit près de cinq fois plus qu'en Ontario (128 000 $). Au moment de notre audit, le Ministère avait déjà payé 35 millions de dollars à des hôpitaux américains pour 53 de ces 65 patients, soit environ 28 millions de plus que ce que la greffe aurait coûté si la capacité avait existé en Ontario. Nous avons estimé le coût des greffes des 12 autres patients à 8 millions de dollars, soit 6 millions de plus que ce qu'elles auraient coûté en Ontario.
- ACO prévoit qu'entre juillet 2017 et la fin de 2020-2021, 106 autres patients seront envoyés aux États-Unis pour y subir des greffes. Nous avons estimé le coût de ces greffes à 70 millions de dollars, soit environ 56 millions de plus que ce qu'elles auraient coûté en Ontario.

RECOMMANDATION 8

Pour mieux garantir que les besoins des patients atteints d'un cancer nécessitant une greffe de cellules souches sont satisfaits en temps opportun et de façon équitable, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de collaborer avec Action Cancer Ontario et les hôpitaux pour évaluer

la nécessité d'autres projets d'immobilisations et rationaliser et accélérer les processus d'examen et d'approbation du financement des immobilisations afin d'accroître la capacité de faire des greffes de cellules souches en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE ET D'ACTION CANCER ONTARIO

Le Ministère et ACO ont réuni un groupe de consultation composé de cliniciens, d'administrateurs, de patients et de représentants des familles qui va aider le Ministère et ACO à planifier une démarche à plusieurs volets visant à élargir l'accès à des greffes de cellules souches et à renforcer la capacité à l'intérieur de la province. Au cours des deux dernières années, conformément à cette stratégie, le Ministère a annoncé des investissements consacrés au financement d'immobilisations pour des projets dans cinq hôpitaux, afin de renforcer les capacités en matière de greffes de cellules souches et de traitement de la leucémie aiguë pour les patients. Action Cancer Ontario, les hôpitaux et les RLISS ont travaillé étroitement avec le Ministère pour accélérer la planification et la construction de ces installations. Pour assurer la qualité des installations de soins des patients qui en résulteront, la conformité aux normes en matière de places dans les établissements de soins de santé et l'utilisation judicieuse des deniers publics, les fournisseurs de services de santé sont tenus de franchir les diverses étapes nécessaires en matière de planification des immobilisations, ce qui prend du temps.

4.4.3 Le soutien de la gestion des symptômes pour les patients atteints d'un cancer est inadéquat

Les patients atteints d'un cancer en Ontario n'ont pas reçu de soutien adéquat en gestion des symptômes, ce qui est important pour aider ceux qui présentent des symptômes moins graves à éviter les visites inutiles aux salles des urgences des hôpitaux.

Une étude que le Conseil de la qualité des soins oncologiques de l'Ontario a publiée en 2013 révèle que l'aggravation des symptômes a contribué à une hausse du nombre de visites aux salles des urgences. Toutefois, selon une étude menée en 2014 par ACO, les patientes atteintes d'un cancer du sein dont les symptômes étaient surveillés ont fait 43 % moins de visites aux salles des urgences que dans le passé.

ACO a mis au point un outil d'enquête sur la gestion des symptômes que les patients peuvent utiliser pour identifier leurs symptômes et en faire rapport aux équipes de soins oncologiques des hôpitaux. Nous avons cependant constaté ce qui suit :

- Selon les données recueillies par ACO en 2016, 61 % des patients atteints d'un cancer ont utilisé l'outil d'enquête ACO au moins une fois par mois, ce qui est inférieur au taux cible de 70 %.
- Selon une enquête de 2016 sur l'expérience des patients en gestion des symptômes, chez les patients atteints d'un cancer qui utilisent l'outil pour signaler leurs symptômes, environ un sur trois a indiqué que son équipe de soins de santé n'avait pas discuté des symptômes déclarés avec lui.

Nous avons analysé les données publiées par le Conseil de la qualité des soins oncologiques de l'Ontario entre 2010 et 2014 et constaté que 51 % des patients atteints d'un lymphome, 47 % des patients atteints d'un cancer du côlon qui ont reçu une pharmacothérapie à l'hôpital, et 44 % des patientes atteintes d'un cancer du sein ont visité les urgences d'un hôpital au moins une fois durant leurs traitements.

Plus de 35 % de ces patients ont fait deux visites aux urgences; plus de 15 %, trois visites. Entre 2010 et 2014, le nombre de visites aux urgences par ces patients a également augmenté de 21 %. Toutefois, 72 % d'entre eux ont reçu leur congé après avoir été

traités à la salle des urgences, car leurs symptômes ne justifiaient pas l'admission à l'hôpital.

ACO a indiqué que les salles des urgences ne sont pas les milieux de soins les plus appropriés pour le soutien, le traitement ou la gestion des effets secondaires moins graves liés au cancer. Les patients auraient pu être traités dans d'autres services des hôpitaux, comme les centres de soins urgents (CSU), où les patients peuvent être traités pour des symptômes moins sévères. Toutefois, nous avons constaté que la disponibilité des CSU et des lignes téléphoniques d'urgence pour les patients atteints d'un cancer variait d'un hôpital à l'autre. Par exemple :

- Seulement la moitié des 14 centres régionaux de cancérologie ont des CSU pour aider les patients atteints d'un cancer à gérer leurs symptômes.
- Télésanté Ontario permet aux Ontariens d'accéder par téléphone en tout temps à une infirmière ou à un infirmier autorisés qui peuvent leur donner des conseils ou des renseignements. Cependant, Télésanté n'offre aucune spécialité oncologique pour gérer les effets secondaires du traitement du cancer. Les patients atteints d'un cancer sont souvent dirigés vers les salles des urgences des hôpitaux pour obtenir de l'aide, surtout après les heures, lorsque les centres régionaux de cancérologie et les cliniques d'oncologie des hôpitaux communautaires sont fermés.
- Un projet pilote du programme régional de cancérologie du RLISS du Centre a fourni un soutien en gestion des symptômes aux patients atteints d'un cancer au moyen d'une ligne téléphonique spécialisée donnant accès à un membre du personnel d'oncologie. Le projet pilote, qui s'est déroulé d'août 2016 à avril 2017, a reçu 460 appels, et seulement 7 % de ces cas ont nécessité une visite à la salle des urgences. Une enquête a révélé qu'environ 40 % des appelants auraient effectué des visites inutiles au service des urgences, et 90 % des appelants ont déclaré que la ligne téléphonique était utile. Compte tenu de ses résultats positifs, le projet pilote a été converti en programme englobant 11 hôpitaux qui relèvent de 5 RLISS répartis à travers la province. Toutefois, il n'était pas certain au moment de notre audit que le financement du programme serait maintenu après décembre 2017.

Nous avons également constaté que l'Ontario était à la traîne d'autres administrations en ce qui a trait au soutien de la gestion des symptômes. Par exemple :

- Action Cancer Manitoba a ouvert une clinique de soins urgents et une ligne téléphonique centralisée pour les patients atteints d'un cancer en 2013. Selon le gouvernement du Manitoba, la clinique et la ligne téléphonique d'urgence ont permis d'éviter 13 hospitalisations et plus de 100 visites aux salles des urgences au cours des premières semaines d'exploitation. En outre, le temps d'attente moyen à la clinique de soins urgents n'était que de 25 minutes, comparativement à une moyenne de deux heures aux salles des urgences du Manitoba.
- L'hôpital Johns Hopkins de Baltimore a ouvert son centre de soins urgents pour les patients atteints d'un cancer en 2014 et a signalé que les hospitalisations de patients atteints d'un cancer ont diminué de 50 % depuis.

RECOMMANDATION 9

Pour mieux garantir que les symptômes des patients atteints d'un cancer font l'objet d'un suivi, d'une gestion et d'un traitement adéquats en temps opportun, nous recommandons qu'Action Cancer Ontario collabore avec les hôpitaux pour évaluer les programmes de gestion des symptômes en vigueur dans d'autres administrations et déterminer si des programmes semblables peuvent être mis en oeuvre en Ontario pour détourner les patients atteints d'un cancer des salles des urgences.

RÉPONSE D'ACTION CANCER

Action Cancer Ontario est d'accord avec cette recommandation et va continuer de s'employer à améliorer les programmes de gestion des symptômes des patients atteints d'un cancer partout en Ontario.

Ce travail est facilité par un outil électronique d'enquête auprès des patients grâce auquel les patients peuvent signaler leurs symptômes en temps réel. L'outil est en place dans plus de 90 hôpitaux. Jusqu'à maintenant, grâce à cet outil, 350 000 patients uniques ont fait l'objet d'un suivi et 6,5 millions d'évaluations ont été réalisées.

Action Cancer Ontario reconnaît toutefois qu'il faut en faire plus et a fait valoir la nécessité d'investir des sommes supplémentaires pour la gestion adéquate et le traitement approprié des systèmes reliés au cancer chez les patients. Une proposition en ce sens a été présentée au Ministère.

En 2014-2015, Action Cancer Ontario a recensé les programmes d'autres administrations et est actuellement en train de travailler avec des chercheurs pour déterminer un modèle optimal de soins. En attendant des investissements supplémentaires, Action Cancer Ontario va travailler avec les programmes régionaux de cancérologie pour faire connaître et adapter les pratiques exemplaires en la matière (par exemple, une ligne téléphonique permettant d'accéder à un service d'oncologie ou à une clinique de soins urgents à l'intérieur d'un centre de cancérologie 24 heures sur 24, 7 jours sur 7; la surveillance des symptômes à domicile; du soutien en matière d'autogestion; et de l'encadrement). L'objectif est de réduire le nombre de visites aux urgences qui pourraient être évitées ainsi que les admissions non prévues.

4.4.4 Les services d'oncologie psychosociale sont insuffisants et incohérents pour les patients atteints d'un cancer

Les patients atteints d'un cancer en Ontario ne reçoivent pas suffisamment de services d'oncologie psychosociale, qui sont fournis par des spécialistes comme des psychiatres, des travailleurs sociaux, des ergothérapeutes, des physiothérapeutes, des diététistes autorisés, des psychologues et des orthophonistes.

Selon les *Standards of Psychosocial Health Services for Persons with Cancer and their Families* (normes des services de santé psychosociale pour les personnes atteintes d'un cancer et leurs familles) de l'Association canadienne d'oncologie psychosociale, tous les patients admis dans le système de lutte contre le cancer ont besoin d'un certain niveau de services psychosociaux. Ces normes indiquent également qu'environ 35 % à 40 % des patients atteints d'un cancer nécessitent une intervention spécialisée de professionnels de l'oncologie psychosociale pour gérer leurs symptômes ou leur détresse psychosociale. Toutefois, selon les données d'ACO, en 2016-2017, seulement 5,8 % et 6,6 % des patients atteints d'un cancer ont reçu des consultations auprès de diététistes ou de travailleurs sociaux au centre de cancérologie, respectivement.

Les services de diététistes sont particulièrement importants pour les patients atteints d'un cancer de la tête et du cou, qui présentent un risque élevé de malnutrition. Une intervention précoce peut réduire au minimum la perte de poids, réduire les symptômes (comme les nausées, les vomissements et la bouche sèche) et réduire les admissions à l'hôpital. Les lignes directrices de pratique clinique d'ACO exigent qu'au moins 80 % des patients atteints d'un cancer de la tête et du cou reçoivent les services d'un diététiste dans les deux semaines suivant le début du traitement. Toutefois, seulement 60 % de ces patients ont effectivement reçu ce service.

Nous avons également constaté que les services d'oncologie psychosociale n'étaient pas offerts uniformément à l'échelle de la province, surtout en ce qui concerne la portée et le niveau de service :

- **Portée du service :** Un sondage mené en 2016 par ACO a révélé que plus de la moitié des centres régionaux de cancérologie n'avaient pas de psychiatre, d'ergothérapeute, de psychologue, d'orthophoniste ni de physiothérapeute sur place. Les travailleurs sociaux et les diététistes étaient les seuls fournisseurs de services d'oncologie psychosociale offerts systématiquement dans tous les centres régionaux de cancérologie. Notre analyse des dépenses réelles de 2015-2016 révèle que les centres anticancéreux régionaux ont reçu 14,4 millions de dollars d'ACO pour des services psychosociaux, mais les données du Ministère ont montré que les sommes consacrées à ces services totalisaient seulement 10,8 millions de dollars.
- **Niveau de service :** Les soins psychosociaux peuvent être administrés à toutes les phases du cancer, depuis le dépistage, le diagnostic et le traitement jusqu'au post-traitement et aux soins de fin de vie. Toutefois, le niveau des services psychosociaux offerts varie d'un centre à l'autre selon le financement, les ressources et les priorités locales. Notre sondage auprès des centres de cancérologie régionaux révèle que 89 % d'entre eux offraient des services psychosociaux aux patients à tous les stades du cancer, y compris le post-traitement et les soins de fin de vie. Toutefois, plus de la moitié (54 %) des autres hôpitaux communautaires sondés ont indiqué qu'ils dispensaient des services psychosociaux surtout aux patients atteints d'un cancer au stade du traitement, par manque de fonds et de ressources.

RECOMMANDATION 10

Pour que les patients atteints d'un cancer reçoivent des services psychosociaux suffisants et uniformes à l'échelle de la province, nous recommandons qu'Action Cancer Ontario :

- élabore et mette en oeuvre une stratégie à long terme pour financer et élargir les services d'oncologie psychosociale offerts aux patients atteints d'un cancer;
- établisse des normes provinciales pour la prestation des services psychosociaux en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE ET D'ACTION CANCER ONTARIO

Action Cancer Ontario convient que des services d'oncologie psychosociale (OPS) sont un élément essentiel du soin des patients atteints d'un cancer et de leurs familles, et nous allons continuer de nous employer à améliorer l'accès à de tels services.

Des ressources en OPS ont été enchâssées dans plusieurs modèles de financement (par exemple, procédure de traitement systémique reposant sur la qualité, greffes de cellules souches et leucémie aiguë) et seront intégrées aux modèles qu'Action Cancer Ontario élaborera à l'avenir. ACO reconnaît toutefois qu'il faut davantage de ressources. D'ici mars 2019, l'organisme aura terminé le travail auprès des hôpitaux pour déterminer l'ampleur de l'écart entre les fonds attribués aux hôpitaux par ACO et les investissements des hôpitaux dans des services d'OPS. Action Cancer Ontario va alors travailler avec les hôpitaux et le Ministère pour rajuster les mécanismes actuels de financement s'il y a lieu.

Action Cancer Ontario a formulé des recommandations pour la fourniture de services d'OPS en Ontario (que des experts de l'extérieur en matière d'OPS sont en train d'examiner). Le but de ces recommandations est de veiller à ce que la gamme des services d'OPS nécessaires soit dispensée systématiquement et rapidement à tous les patients atteints d'un cancer et à leurs familles qui en ont besoin en Ontario.

Ce cadre de fourniture de services servira de référence pour évaluer et mesurer la fourniture des services d'OPS dans le cadre de chaque programme régional de cancérologie.

4.5 Procédures de diagnostic liées au cancer

4.5.1 L'Ontario tarde à adopter les avancées en matière d'examens de tomographie par émission de positons (TEP)

La tomographie par émission de positons (TEP), qui consiste à injecter des substances radioactives dans l'organisme pour créer des images détaillées, est devenue un outil de diagnostic de plus en plus important dans d'autres administrations. Nous avons constaté que les examens de TEP couverts par l'Assurance-santé répondent généralement aux besoins des Ontariens. Par exemple, en 2015, 81 % des patients atteints d'un type particulier de cancer du poumon ont fait l'objet d'un examen de TEP avant le traitement. Toutefois, l'Ontario n'a pas mis à jour les critères d'admissibilité ni les règles de couverture de l'Assurance-santé pour les examens de TEP depuis 2013 et a tardé à recourir aux nouveaux traceurs radioactifs, même si un certain nombre d'entre eux sont maintenant disponibles dans d'autres administrations.

Les examens de TEP peuvent montrer des changements dans les processus biochimiques avant qu'ils ne deviennent visibles pour d'autres outils d'imagerie comme les tomodensitogrammes et les examens par IRM. Les examens de TEP sont utilisés principalement pour diagnostiquer et classifier les stades du cancer afin de déterminer le traitement.

L'Ontario dispose d'une caméra à positons et de 12 appareils de tomographie par émission de positons et tomodensitométrie (TEP-TDM) plus avancés, qui font d'abord un examen de TEP, puis un tomodensitogramme, puis qui fusionnent les deux images à l'aide d'un logiciel spécialisé. En 2016-2017, plus de 13 000 examens de TEP ont été effectués en Ontario, dont 96 % pour des patients atteints d'un cancer.

D'après notre analyse des taux de TEP en Ontario et ailleurs, nous avons constaté que le taux de l'Ontario était inférieur à celui de la plupart des autres pays, y compris le Canada dans son ensemble (voir la **figure 15**). Selon l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé, organisme indépendant sans but lucratif créé par le gouvernement du Canada, l'Ontario a effectué moins d'examens de TEP par tranche de 1 000 habitants que toute autre province canadienne (voir la **figure 16**).

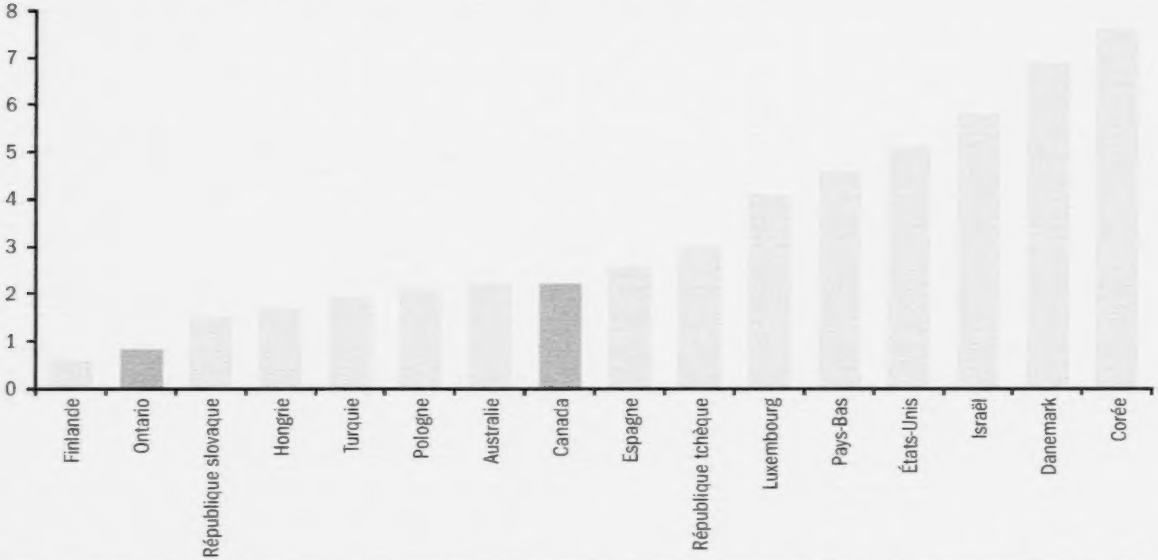
Notre analyse des données d'ACO a révélé que 41 % de la capacité de TEP de la province n'avait pas été utilisée en 2016-2017, ce qui laisse penser qu'un plus grand nombre de patients auraient pu faire l'objet de TEP et peut-être en tirer des avantages sans qu'il soit nécessaire d'ajouter d'autres appareils. Le Conseil de la qualité des soins oncologiques de l'Ontario a signalé que l'utilisation des TEP-TDM est vraisemblablement influencée par les choix des médecins en matière d'aiguillage et leur sensibilisation au programme de TEP-TDM.

En Ontario, les examens de TEP sont couverts seulement s'il y a des preuves montrant que leurs résultats vont avoir des répercussions sur les soins. Toutefois, nous avons remarqué que depuis 2013, l'Ontario n'avait pas mis à jour les critères d'admissibilité à l'Assurance-santé pour les examens de TEP, qui ne couvre que les patients ayant des problèmes de santé et des besoins diagnostiques très précis. L'Assurance-santé couvre actuellement les examens de TEP pour 15 affections médicales.

Le Ministère négocie avec l'Ontario Medical Association (OMA) l'ajout de nouvelles affections médicales à la liste des services de TEP couverts par l'Assurance-santé. Toutefois, comme les négociations relatives à une nouvelle entente sur les services des médecins entre le Ministère et l'OMA se poursuivent depuis trois ans, les critères d'admissibilité aux TEP n'ont pas été mis à jour. Par exemple :

Figure 15 : Taux de TEP par tranche de 1 000 habitants en Ontario et dans d'autres administrations, 2014

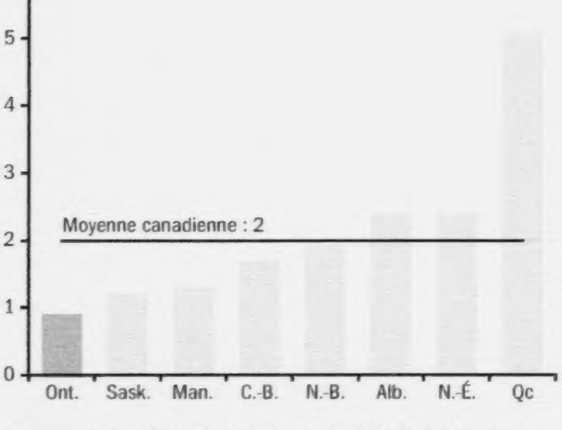
Source des données : Organisation de coopération et de développement économiques, Action Cancer Ontario



Remarque : Les données sur les TEP concernant d'autres administrations proviennent de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les données sur les TEP concernant l'Ontario proviennent d'ACO.

Figure 16 : Taux de TEP par tranche de 1 000 habitants en Ontario et dans d'autres administrations canadiennes, 2015

Source des données : Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé



Remarque : Le taux de TEP de l'Ontario est calculé d'après les données fournies par Action Cancer Ontario. Les taux des autres provinces sont entrés par l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé à partir des résultats d'une enquête et publiés dans un rapport intitulé *Inventaire canadien d'imagerie médicale, 2016*.

- En 2016, le Comité ontarien de direction en matière de TEP, qui se compose de représentants de l'Institut de recherche en services de santé, d'ACO, d'oncologues cliniques, de médecins spécialistes de la médecine nucléaire et d'autres spécialistes de la technologie de TEP et de domaines connexes, a recommandé d'utiliser des examens de TEP pour déterminer les stades du lymphome agressif, d'après les données cliniques et les directives internationales publiées en 2014. Toutefois, le dépistage du lymphome par TEP n'est toujours pas couvert par l'Assurance-santé. En 2015, ACO estimait qu'environ 50 % des patients atteints d'un lymphome agressif auraient bénéficié d'un examen de TEP pour déterminer le stade de leur cancer, mais seulement 14 % en ont subi un.
- En 2015, même si le Comité ontarien de direction en matière de TEP a présenté une recommandation semblable, à savoir d'utiliser

des examens de TEP pour déterminer le stade d'un mélanome, le service n'est toujours pas couvert par l'Assurance-santé en Ontario.

- Les examens de TEP pour certaines affections cérébrales et pour le cancer du col de l'utérus sont actuellement couverts par la Colombie-Britannique et le Québec, mais pas par l'Ontario.

Nous avons également remarqué que l'Ontario tarde à adopter de nouveaux traceurs radioactifs, même si un certain nombre de ces traceurs sont utilisés dans les examens de TEP dans d'autres administrations depuis quelques années. Par exemple :

- En 2013, le Comité ontarien de direction en matière de TEP a recommandé l'utilisation d'un nouveau traceur radioactif approuvé par Santé Canada, le rubidium, pour les examens de TEP en Ontario.
- ACO a proposé d'établir trois sites pour effectuer au moins 1 200 examens de TEP au moyen du rubidium. Malgré les efforts déployés par ACO pour obtenir l'approbation et le financement du Ministère, aucun progrès n'a été réalisé.
- Le seul traceur radioactif financé et utilisé dans les examens de TEP en Ontario n'est pas efficace pour le cancer de la prostate. En fait, aucun traceur radioactif qui serait efficace pour les examens de TEP en cas le cancer de la prostate n'a été approuvé par Santé Canada (le Ministère fédéral qui approuve l'utilisation des médicaments au Canada), mais ces traceurs sont disponibles dans d'autres pays depuis plusieurs années. Par exemple, aux États-Unis, c'est en 2012 que l'U.S. Food and Drug Administration a approuvé l'utilisation du traceur C11 Choline pour les examens de TEP. Un traceur plus récent qui permet de détecter l'antigène membranaire spécifique de la prostate dans les examens de TEP est utilisé au Royaume-Uni depuis 2016. toutefois, aucun de ces traceurs radioactifs n'a été approuvé par Santé Canada.

Depuis 2014, reconnaissant les avantages et les limites des examens de TEP dans le cas du cancer de la prostate en Ontario, la province envoie certains patients subir de tels examens dans d'autres pays qui utilisent les traceurs radioactifs les plus récents. Le cas de chaque patient est approuvé individuellement et le coût des examens est couvert par le Programme des services de santé hors pays de l'Ontario. Nous avons constaté que le coût de ces examens de TEP à l'étranger est élevé. En effet, notre analyse des données recueillies entre 2014 et 2016 révèle que le coût moyen à l'étranger était d'environ 8 500 $, soit vraisemblablement plus cher que le coût du service s'il était fourni en Ontario.

Comme les nouveaux traceurs radioactifs ne sont pas utilisés en Ontario, ACO s'attendait à une augmentation du nombre de demandes de TEP à l'étranger. En juin 2016, l'organisme a soumis un rapport au Ministère soulignant les risques que cela poserait si l'Ontario n'était pas en mesure de répondre au besoin croissant d'examens de TEP et de demeurer à la fine pointe en fonction des meilleurs éléments cliniques disponibles.

RECOMMANDATION 11

Pour mieux garantir que les patients atteints d'un cancer bénéficient des examens de TEP aux fins de diagnostic et de traitement, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de collaborer avec Action Cancer Ontario pour :

- rationaliser et accélérer les processus d'adoption et de financement de nouveaux traceurs radioactifs pour les examens de TEP, notamment en mettant à jour les critères d'admissibilité aux services de TEP couverts par l'Assurance-santé;
- mieux faire connaître la disponibilité des examens de TEP et leur utilisation dans certains scénarios cliniques.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et va faire les meilleurs efforts pour travailler avec ses partenaires, y compris Action Cancer Ontario, pour établir et financer de nouvelles indications pour les examens de TEP, y compris l'utilisation de nouveaux traceurs radioactifs. Les critères d'admissibilité aux services d'examens de TEP couverts par l'Assurance-santé seront peut-être mis à jour dans le cadre des négociations entre l'OMA et le Ministère.

RÉPONSE D'ACTION CANCER ONTARIO

Action Cancer Ontario est d'accord avec cette recommandation et travaille déjà avec le Ministère pour rationaliser et accélérer les processus d'adoption et de financement de nouvelles technologies en matière d'examens de TEP.

Le Ministère est en train de transférer graduellement la surveillance de tous les services de TEP assurés à Action Cancer Ontario. Cela comprendra du financement pour de nouvelles technologies, ce qui va accélérer les processus d'adoption de nouvelles technologies.

Pour combler les lacunes dans l'utilisation d'examens de TEP dans le cadre des scénarios cliniques pour lesquels l'utilisation de cette technologie a été recommandée en Ontario, Action Cancer Ontario va continuer de mettre à profit ses réseaux et ses partenariats d'intervenants intéressés pour mieux sensibiliser les médecins traitants ainsi que repérer et aplanir des obstacles possibles à l'accès pour les patients.

4.5.2 Variations régionales importantes dans les temps d'attente pour les tomodensitogrammes et les examens par IRM

La tomodensitométrie et l'imagerie par résonance magnétique (IRM) sont deux des procédures d'imagerie diagnostique les plus courantes pour les patients atteints d'un cancer.

La tomographie par ordinateur utilise un ordinateur relié à une machine à rayons X, tandis que l'IRM utilise un champ magnétique et des impulsions d'ondes radioélectriques pour produire des images de zones (comme les organes, les tissus mous et les os) à l'intérieur du corps.

Les tomodensitogrammes et les examens par IRM effectués en Ontario sont classés selon quatre niveaux de priorité : très urgent, urgent, moins urgent et non urgent. Nous avons examiné les données sur les temps d'attente pour les tomodensitogrammes et les examens par IRM pour les cas urgents, moins urgents et non urgents entre 2012-2013 et 2016-2017 et avons constaté ce qui suit :

- Le pourcentage de tomodensitogrammes liés au cancer effectués dans les délais d'attente cibles du Ministère a diminué, passant de 64 % à 59 % au cours de cette période. En particulier, en 2016-2017, 48 % des patients dont le cas était moins urgent n'ont pas eu droit à leur tomodensitogramme dans le temps d'attente cible de 10 jours. Nous avons également constaté qu'au 90e percentile, les temps d'attente pour les cas moins urgents étaient de 31 jours, soit plus du triple de l'objectif. Cela signifie que 10 % des patients ont attendu plus que 31 jours et 90 % ont attendu moins que 31 jours. Nous avons également remarqué que les tomodensitogrammes des patients qui ne sont pas atteints d'un cancer étaient réalisés plus souvent dans les délais cibles que ceux des patients atteints d'un cancer.

- Le pourcentage d'examens par IRM liés au cancer effectués dans les délais cibles du Ministère est passé de 56 % à 51 %. En particulier, en 2016-2017, 47 % des examens par IRM moins urgents n'ont pas été réalisés dans les temps cibles de 10 jours. Nous avons également constaté qu'au 90e percentile, les temps d'attente pour les cas moins urgents étaient de 37 jours, soit près du quadruple de l'objectif. Cela signifie que 10 % des patients ont attendu plus de 37 jours et que 90 % ont attendu moins que 37 jours.

Nous avons également examiné les données sur le financement des interventions diagnostiques au cours des cinq dernières années. En mai 2017, le Ministère a annoncé un financement ponctuel de 7,3 millions de dollars pour les examens par IRM en 2017-2018, dont 2,5 millions de dollars pour la stadification et le diagnostic du cancer.

Nous avons toutefois remis en question l'efficacité du financement ponctuel, qui a aidé à réduire les temps d'attente, mais seulement temporairement. Entre 2010-2011 et 2013-2014, le Ministère a fourni un financement ponctuel semblable de 15 millions de dollars, qui a permis de réduire temporairement les temps d'attente pour les examens par IRM jusqu'en 2013-2014. Or, les temps d'attente n'ont cessé d'augmenter depuis ce temps. Les hôpitaux que nous avons visités nous ont informés qu'un financement ponctuel peut créer des difficultés en matière d'embauche et de formation, car les hôpitaux doivent accroître leur personnel pour faire face aux heures supplémentaires, quitte à le réduire à nouveau à la fin du financement.

Comme les procédures d'imagerie liées au cancer se retrouvent pour la plupart dans la catégorie moins urgente, nous avons analysé les temps d'attente pour les tomodensitogrammes et les examens par IRM de cette catégorie effectués en 2016-2017 et nous avons et constaté que les temps d'attente des patients atteints d'un cancer variaient considérablement selon l'hôpital. De plus, beaucoup d'entre eux ont attendu plus longtemps que le délai cible de 10 jours du Ministère. Par exemple :

- Au 90e percentile, les temps d'attente étaient de 49 jours pour subir un tomodensitogramme dans un hôpital, comparativement à 11 jours dans un autre hôpital du même RLISS seulement 5 kilomètres plus loin.
- Au 90e percentile, les temps d'attente étaient de 50 jours pour subir un tomodensitogramme dans un hôpital, comparativement à 12 jours dans un autre hôpital 25 kilomètres plus loin.
- Au 90e percentile, les temps d'attente étaient de 29 jours pour un examen par IRM, comparativement à 10 jours dans un autre hôpital du même RLISS 20 kilomètres plus loin.
- Au 90e percentile, les temps d'attente étaient 42 jours pour un examen par IRM dans un hôpital, comparativement à 15 jours dans un autre hôpital 25 kilomètres plus loin.

Les écarts importants dans les temps d'attente étaient attribuables principalement à l'absence de système centralisé d'aiguillage et de réservation pour aider à équilibrer les volumes entre les hôpitaux de la province et à l'intérieur des RLISS. Nous avons remarqué que seulement 3 des 14 RLISS étaient en train de planifier et de mettre en oeuvre un système centralisé d'aiguillage et de réservation pour les tomodensitogrammes et les examens par IRM.

RECOMMANDATION 12

Pour mieux garantir que les patients atteints d'un cancer reçoivent un accès rapide et équitable aux tomodensitogrammes et aux examens par IRM, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée travaille avec Action Cancer Ontario pour :

- analyser les raisons des retards dans la détermination de la date des tomodensitogrammes et des examens par IRM et prendre des mesures correctives

afin de réduire les temps d'attente pour les patients atteints d'un cancer;
- adopter des processus centralisés d'aiguillage et de réservation pour les tomodensitogrammes et les examens par IRM liés au cancer.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaille étroitement avec le groupe Accès aux soins – Imagerie diagnostique (AS-ID) d'Action Cancer Ontario (ACO) pour examiner et comprendre les causes des retards dans la détermination de la date des examens et les longs temps d'attente pour les services d'imagerie. Par l'entremise du partage de l'information, les RLISS et les hôpitaux reçoivent régulièrement des recommandations pour réduire les listes d'attentes et les délais d'attente.

De plus, le groupe AS-ID a défini des cohortes de patients clés, y compris les patients atteints d'un cancer, pour qui un financement ciblé contribuera à réduire les temps d'attente. En 2017-2018, pour donner suite à ce conseil, le Ministère a versé du financement aux RLISS pour contribuer à réduire les temps d'attente pour les examens d'imagerie diagnostique destinés aux patients atteints d'un cancer. Les temps d'attente au 90e percentile des patients atteints d'un cancer pour les priorités de niveau 2 à 4 [cas urgents, moins urgents et non urgents] ont diminué, passant de 54 jours en mars 2017 à 48 jours en août 2017. Il devrait y avoir d'autres améliorations au chapitre des temps d'attente au troisième et au quatrième trimestres de 2017-2018.

Le Ministère et Action Cancer Ontario acceptent la recommandation visant à établir des processus centralisés d'aiguillage et de réservation, qui s'inscrirait dans une démarche globale de programmation coordonnée concernant le caractère approprié et la rapidité des examens par imagerie en Ontario. Le Ministère est en train de mettre en place à l'échelle de la province des modèles d'admission, d'évaluation et de gestion pour les examens musculo-squelettiques qui vont tabler sur les modèles de soins existants, comme les centres d'admission et d'évaluation pour la hanche et le genou ainsi que les cliniques interprofessionnelles d'évaluation et d'éducation en matière de lombalgie pour les douleurs lombaires aiguës.

Grâce à ces modèles, les fournisseurs de soins primaires communiquent avec un point de contact unique pour tous les aiguillages, la gestion des listes d'attente pour une chirurgie est centralisée et les patients sont triés rapidement et dirigés vers le fournisseur le plus approprié. Les patients qui ont besoin de soins spécialisés peuvent choisir leur chirurgien ou décider de consulter le premier chirurgien qui peut les recevoir. Les patients qui n'ont pas besoin d'être opérés ont droit à de l'éducation, à des plans d'autogestion et à un service d'aiguillage vers des services communautaires à des fins de prise en charge conservatrice.

Reconnaissant que les modèles de soins musculo-squelettiques représentent une façon de gérer la demande de services de santé essentiels en améliorant le bien-fondé des aiguillages, le Ministère surveille les efforts menés localement pour tester la centralisation des aiguillages vers d'autres services en grande demande, y compris l'imagerie diagnostique. Le Ministère appuie également l'expansion d'outils et de soutiens, comme l'aiguillage électronique (*eReferral*), pour améliorer la pertinence des aiguillages en imagerie diagnostique et ralentir l'augmentation de la demande d'examens par IRM et de tomodensitogrammes.

4.5.3 Il n'y a pas de programme provincial d'examens par les pairs des résultats d'imagerie diagnostique

L'examen par les pairs des résultats d'imagerie diagnostique demeure inadéquat malgré le fait que l'interprétation erronée de ces images a entraîné des cas de cancer non diagnostiqués il y a plusieurs années.

En 2013, un examen des travaux d'un radiologue dans un des hôpitaux a révélé des problèmes liés à environ 600 tomodensitogrammes, dont certains concernaient des cancers non diagnostiqués. En raison de la nature progressive de certains cancers, la mauvaise interprétation des analyses peut avoir de graves conséquences pour les patients dont le cancer est diagnostiqué à un stade plus avancé.

Toujours en 2013, le Ministère a confirmé que l'examen par les pairs est une méthode efficace que de nombreuses administrations partout dans le monde utilisent pour améliorer la sécurité et l'exactitude de l'imagerie diagnostique. Il a également confirmé qu'un programme provincial d'examen par des pairs médecins serait mis en oeuvre dans tous les établissements offrant des services d'imagerie diagnostique.

Dans son rapport de juin 2015, Qualité des services de santé Ontario décrivait un plan de mise en oeuvre pour un programme d'examen par les pairs structuré et obligatoire à l'échelle de la province, mais nous avons remarqué que le Ministère n'avait pris aucune mesure à ce jour pour mettre en oeuvre ce programme.

Notre sondage auprès des hôpitaux révèle que 48 % d'entre eux n'effectuaient pas régulièrement des examens par les pairs des images diagnostiques. Parmi les principales raisons, mentionnons le manque de radiologues, les problèmes de financement et le manque d'orientation sur la façon de mettre en oeuvre des programmes d'examen par les pairs.

RECOMMANDATION 13

Pour mieux garantir que les patients atteints d'un cancer reçoivent des services d'imagerie diagnostique de qualité, nous recommandons au Ministère de collaborer avec Action Cancer Ontario et les hôpitaux pour mettre en oeuvre à l'échelle de la province un programme obligatoire d'examen par les pairs fondé sur les recommandations de Qualité des services de santé Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et va travailler avec Qualité des services de santé Ontario et d'autres partenariats pour mettre en place un programme provincial obligatoire d'examens par les pairs des résultats d'imagerie diagnostique.

4.5.4 Les patients atteints d'un cancer doivent attendre longtemps avant de subir une biopsie

Les biopsies sont une procédure courante qui permet de diagnostiquer le cancer par le prélèvement d'un échantillon de tissus ou de cellules à tester. Les biopsies peuvent être pratiquées dans des cliniques ou dans les salles d'intervention ou d'opération des hôpitaux.

En 2016-2017, environ 9 % des biopsies (22 000) ont été pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux parce qu'elles nécessitaient une intervention plus invasive, des échantillons de tissu plus importants et l'utilisation d'un anesthésiant. Les 91 % de biopsies restantes étaient moins invasives et pratiquées dans des cliniques ou des salles d'intervention d'hôpitaux.

D'après notre examen des meilleures données disponibles sur les temps d'attente pour les biopsies pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux, nous avons constaté que moins de la moitié (46 %) des biopsies effectuées en 2016-2017 respectaient le temps d'attente cible du Ministère de 14 jours;

au 90e percentile, les temps d'attente étaient de 78 jours, soit près de 6 fois plus longtemps. Cela signifie que 10 % des patients ont attendu plus que 78 jours et 90 % ont attendu moins que 78 jours.

Parmi les types courants de cancer, les biopsies pour les cancers colorectaux affichaient les temps d'attente les plus longs : au 90e percentile, les temps d'attente étaient de 125 jours, soit près de 9 fois plus que l'objectif de 14 jours du Ministère (voir la **figure 17**). Au cours des cinq dernières années, les temps d'attente sont demeurés longs et n'ont pas atteint les objectifs du Ministère.

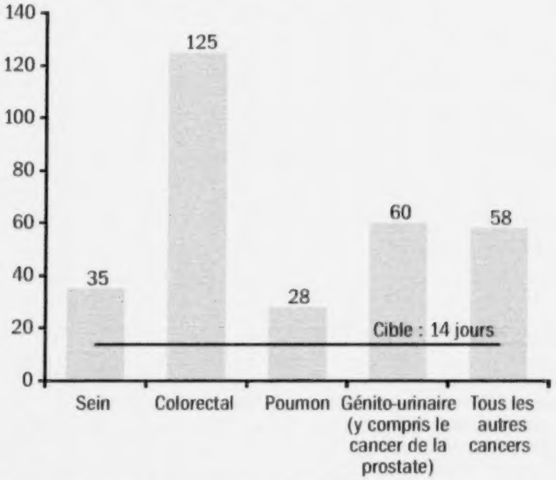
Même si ACO a régulièrement recueilli des données sur les temps d'attente pour une biopsie depuis 2006, elle n'a toujours pas confirmé l'intégralité et l'exactitude de ces données et ne l'a pas comparée à ses cibles d'attente.

Nous avons également remarqué que les données sur les temps d'attente disponibles en Ontario étaient limitées, car ACO faisait le suivi des temps d'attente pour les biopsies pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux, mais non pour celles pratiquées dans des cliniques ou les salles d'intervention des hôpitaux. En outre, ACO n'a pas rendu publics les temps d'attente pour les biopsies pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux.

Une fois qu'un échantillon de tissus est prélevé, il doit être envoyé au laboratoire pour analyse. Nous avons remarqué que le délai de traitement des biopsies se rapprochait généralement de la cible provinciale. En 2016-2017, 83 % des patients ont reçu une biopsie dans le délai cible provincial de 14 jours; au 90e percentile, les temps d'attente étaient de 18 jours.

Figure 17 : Temps d'attente pour une biopsie selon le type de cancer, 2016-2017 (en jours)

Source des données : Action Cancer Ontario



Remarque : Le temps d'attente est mesuré pour 90 % des cas.

RECOMMANDATION 14

Pour mieux garantir que les patients atteints d'un cancer reçoivent des services diagnostiques en temps opportun, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de collaborer avec Action Cancer Ontario et les hôpitaux pour :

- suivre et surveiller régulièrement les temps d'attente pour les biopsies pratiquées dans les cliniques et les salles d'intervention des hôpitaux, ainsi que pour les biopsies pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux;
- élaborer des stratégies de réduction des temps d'attente pour les biopsies pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE ET D'ACTION CANCER ONTARIO

Le Ministère et Action Cancer Ontario reconnaissent qu'un accès rapide à des services de biopsie est une composant importante de soins de qualité.

En matière de chirurgie du cancer, Action Cancer Ontario s'est concentré au début sur la réduction des temps d'attente pour les traitements. Maintenant, en collaboration avec ses partenaires des programmes régionaux de cancérologie, Action Cancer Ontario élargit son champ d'action à une initiative pluriannuelle concernant les procédures de biopsie. Le projet va se concentrer sur l'amélioration de la qualité

et de l'intégralité des données concernant les biopsies pratiquées dans les hôpitaux; les moyens d'aider les hôpitaux à soumettre les données de manière appropriée; et la mise à niveau du système des temps d'attente. À mesure qu'une phase des travaux est terminée, nous allons utiliser les données pour réduire les temps d'attente pour les biopsies pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux

Pour des raisons de complexité, d'emplacement et de ressources nécessaires, il ne sera peut-être pas possible de saisir des données sur les biopsies pratiquées dans des cliniques hors hôpital. Le Ministère et Action Cancer Ontario vont explorer des stratégies en la matière en 2018-2019.

4.6 Financement des services de traitement du cancer

4.6.1 Le financement des services de radiothérapie n'est pas réparti de façon équitable entre les hôpitaux

En Ontario, le Ministère et ACO versent des fonds aux hôpitaux pour les services de radiothérapie, mais ils n'utilisent pas une méthode ou un taux uniforme pour déterminer les montants, de sorte que le financement n'est pas réparti de façon inéquitable entre les hôpitaux.

Dix-sept hôpitaux ont reçu un financement total de 213 millions de dollars pour offrir des services de radiothérapie en 2015-2016. Le Ministère a fourni environ 115 millions de dollars et ACO 98 millions de dollars.

Les méthodes de financement utilisées ne sont pas uniformes

La **figure 18** montre différentes méthodes de financement des services de radiothérapie selon l'hôpital bénéficiaire et la provenance des fonds (Ministère, ACO ou les deux). Nous avons observé ce qui suit :

- Dix hôpitaux reçoivent des fonds d'ACO et du Ministère, qui fournit des fonds supplémentaires aux hôpitaux qui élargissent ou qui ont élargi leurs services de radiothérapie.
- Quatre hôpitaux reçoivent des fonds uniquement d'ACO.
- Trois hôpitaux reçoivent des fonds uniquement du Ministère.

En règle générale, un patient atteint d'un cancer reçoit une seule consultation initiale, mais peut subir plus d'une série de traitements

Figure 18 : Méthodes utilisées pour financer la radiothérapie

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Source de financement			
	ACO (98 millions de dollars)		Ministère (115 millions de dollars)	
Nombre d'hôpitaux	Selon le nombre de consultations[1] (en millions de dollars)	Selon le nombre de séries de radiothérapie[2] (en millions de dollars)	Selon le nombre de visites des patients[3] (en millions de dollars)	Dans le budget global de l'hôpital (en millions de dollars)
9	52,1		43,5	
4	41,1			
3			42,3	
1		4,9		28,8
Total	**93,2**	**4,9**	**85,8**	**28,8**

1. Une consultation est une visite clinique entre un patient ayant reçu un diagnostic précis et un médecin dans un hôpital donné.
2. Une série de radiothérapie est une série consécutive de traitements de radiothérapie prévus avec une dose distincte.
3. Une visite de patient est un traitement réel de radiothérapie et toute visite de planification, y compris la préparation du masque antiradiation, la simulation des rayonnements, l'évaluation posologique, l'examen de la radiation et le suivi post-traitement.

de radiothérapie sur plusieurs visites. Ainsi, le financement fondé sur le nombre de consultations peut être considérablement différent de celui fondé sur le nombre de traitements ou de visites.

En 2015-2016, ACO a financé 14 hôpitaux pour les services de radiothérapie, dont 13 en fonction du nombre de consultations et 1 en fonction du nombre de séries de traitements de radiothérapie. Ce dernier a reçu environ 4,9 millions de dollars pour traiter environ 600 cas. Nous avons estimé que si ACO avait financé ces cas traités en se fondant sur le nombre de consultations, l'hôpital aurait reçu environ 2,6 millions de dollars, soit un peu plus de la moitié du montant réellement versé. Nous avons également constaté que cet hôpital n'a pas reçu de financement pour les consultations qui ne se sont pas traduites par des traitements, contrairement aux 13 autres hôpitaux (nous revenons sur cette question ci-dessous).

En 2015-2016, 12 hôpitaux qui ont élargi leurs installations ou en ont construit de nouvelles ont reçu des fonds de radiothérapie du Ministère dans le cadre d'un programme d'immobilisations qui offrait également des fonds opérationnels pour le traitement de patients supplémentaires. Toutefois, contrairement à ACO, le Ministère a financé ces hôpitaux en fonction du nombre de visites des patients et non du nombre de consultations ou de traitements de radiothérapie.

Nous avons également remarqué que le Ministère utilisait un taux de financement beaucoup plus élevé que celui d'ACO. Par exemple, en 2015-2016, le Ministère a versé à un hôpital environ 17,5 millions de dollars à titre de financement total des services de radiothérapie, en fonction du nombre de visites des patients. Après avoir converti le financement du Ministère, qui se fonde sur le nombre de visites de patients, au financement d'ACO, qui se fonde sur le nombre de consultations, nous avons estimé que le taux de financement consenti par le Ministère équivalait à environ 6 200 $ par consultation, soit environ 1,7 fois plus que le taux d'ACO, qui est de 3 700 $ par consultation.

ACO a reconnu que l'approche actuelle de financement de la radiothérapie n'est pas fondée sur les activités des hôpitaux, ne tient pas compte de la complexité des cas et doit être révisée pour que les hôpitaux soient financés de façon uniforme et équitable.

Le financement des consultations qui n'ont pas abouti à un traitement de radiothérapie ne se base par sur les services dispensés

ACO octroie des fonds à 13 hôpitaux en fonction du nombre de consultations. Toutefois, nous avons constaté que cette méthode de financement n'est pas appropriée, car les hôpitaux ne se voient pas octroyer de financement basé sur le nombre réel de traitements de radiothérapie dispensés.

Le financement des traitements de radiothérapie par ACO vise à couvrir les coûts de tous les services liés à la radiothérapie, y compris les consultations, les traitements et les soins de suivi. Étant donné que l'Assurance-santé paie directement les oncologues consultés par les patients, les hôpitaux supportent la majorité des coûts après le début de la radiothérapie.

Nous avons examiné les données d'ACO pour 2014-2015 et constaté que le mode de financement actuel reposant sur le coût moyen ne tient pas compte équitablement des nombreux scénarios dans le cadre desquels certains patients ne reçoivent pas de traitement tandis que d'autres reçoivent plus d'une série de traitements. Par exemple :

- Certains hôpitaux reçoivent du financement pour des consultations qui ne se traduisent pas par des traitements. Dans l'ensemble de la province, environ 30 % des patients qui avaient consulté des radio-oncologues n'avaient pas subi de traitements dans les deux années suivant la consultation. Nous avons estimé qu'en 2015-2016, ACO avait versé environ 30 millions de dollars aux hôpitaux (environ le tiers de ses dépenses totales en radiothérapie) pour de telles

consultations, même si les coûts directs engagés par les hôpitaux étaient limités.

- Le pourcentage de consultations qui n'ont pas abouti à des traitements de radiothérapie variait aussi d'un centre de cancérologie à l'autre. Par exemple, un hôpital a offert environ 920 consultations en 2014-2015 et a reçu du financement pour chacune d'elles. Toutefois, seulement la moitié de ces patients environ ont fini par recevoir une radiothérapie.
- Certains patients ont besoin de plus que la série moyenne de traitements de radiothérapie après les consultations. Par conséquent, les hôpitaux qui fournissent des services à ces patients auraient reçu davantage de financement si celui-ci se basait sur les traitements plutôt que sur les consultations.

RECOMMANDATION 15

Pour mieux garantir que le financement des traitements de radiothérapie est équitable et reflète les services réellement fournis par les hôpitaux, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée collabore avec Action Cancer Ontario pour évaluer et réviser les méthodes de financement existantes pour les traitements de radiothérapie afin de financer les hôpitaux selon un taux uniforme et en fonction des services réellement dispensés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE D'ACTION CANCER ONTARIO

En vertu du modèle actuel d'Action Cancer Ontario pour le financement des radiothérapies, les hôpitaux reçoivent un paiement établi en fonction du coût moyen des soins dispensés à un patient depuis la consultation jusqu'au traitement de radiothérapie et au suivi (et pour tout traitement supplémentaire en cas de récurrence de la maladie). Ce modèle tient compte du fait que même s'il y a consultation seulement pour certains patients, d'autres patients pourront suivre de multiples séries de traitement.

Le Ministère a un modèle de financement différent pour les hôpitaux admissibles, un modèle qui repose sur un plan postérieur à la consultation (PPC), en vertu duquel les traitements de radiothérapie sont financés selon un taux par visite. Une visite se définit comme une séance de radiothérapie et toute visite de planification, y compris la préparation du masque antiradiation, la simulation de la radiothérapie, l'évaluation du dosage et l'examen de la radiothérapie et le suivi post-traitement. Le PPC a généralement recours aux coûts précédents engagés par l'hôpital ou à ceux d'un hôpital de comparaison pour calculer un taux par visite de radiothérapie.

Le Ministère et Action Cancer Ontario reconnaissent qu'un nouveau modèle unique devrait être adopté pour le financement de tous les hôpitaux et ils sont en train d'évaluer des formules possibles pour le modèle en question. Ce nouveau modèle s'appliquerait systématiquement à toutes les activités comprises dans le traitement de radiothérapie et permettrait d'éliminer les problèmes occasionnés par des modèles de financement différents. D'ici mars 2018, Action Cancer Ontario va soumettre un plan opérationnel à l'examen du Ministère pour un nouveau modèle de financement des services de radiothérapie. Sous réserve de l'approbation du Ministère, la mise en oeuvre du nouveau modèle assurerait des taux uniformes pour tous les hôpitaux qui dispensent des traitements de radiothérapie, tout en reflétant les variations dans la complexité des soins dispensés.

4.6.2 Le financement de la pharmacothérapie du cancer n'est pas fondé sur les services fournis

Le financement de la pharmacothérapie du cancer n'est pas fondé sur les services fournis, malgré la mise en oeuvre d'un nouveau modèle de financement appelé « actes médicaux fondés sur la qualité » (AMFQ) qui vise à refléter le coût réel des traitements.

Avant 2014-2015, ACO et le Ministère finançaient les hôpitaux pour la pharmacothérapie du cancer, comme la chimiothérapie. Toutefois, comme dans le cas du financement de la radiothérapie, l'utilisation de méthodes incohérentes a entraîné des iniquités de financement entre les hôpitaux. Par exemple, ACO finançait les hôpitaux en fonction du nombre de consultations, tandis que le Ministère assurait un financement fondé sur le nombre de visites des patients (voir la **figure 18**).

Depuis 2014-2015, ACO assume l'entière responsabilité du financement de la pharmacothérapie du cancer et applique le nouveau modèle des AMFQ. Conformément à ce modèle, le financement des hôpitaux est calculé en fonction du nombre, du type ou de la complexité des activités exercées à l'hôpital, ainsi que des taux de financement établis en collaboration par ACO, les experts cliniques et les hôpitaux.

L'objet des AMFQ est d'assurer un financement équitable et de tenir compte des coûts réels du traitement afin d'éviter un financement excessif des cas de faible complexité ou un financement insuffisant des cas très complexes.

Dans certains cas, le financement est toujours fondé sur les niveaux historiques plutôt que sur les volumes de services

En 2015-2016, 82 % (152,4 millions de dollars) du financement de la pharmacothérapie du cancer était fondé sur les AMFQ, tandis que les 18 % restants (32,6 millions de dollars) étaient fondés sur le financement historique.

Nous avons remarqué que la moitié des hôpitaux recevaient encore du financement qui n'était pas fondé sur leurs activités. Nous avons également constaté que la proportion du financement historique variait d'un hôpital à l'autre, allant de 0 % à 53 %. Par exemple, un hôpital a reçu environ 3,3 millions de dollars pour la pharmacothérapie du cancer, dont 1,5 million de dollars pour les AMFQ et 1,8 million de dollars non lié aux volumes de services.

Depuis la mise en oeuvre des AMFQ en 2014-2015, ACO a versé aux hôpitaux un total de 107 millions de dollars fondés sur le financement historique. ACO nous a informés qu'il continuait de peaufiner les AMFQ, dans le but ultime d'éliminer tout le financement fondé sur les niveaux historiques.

Les cycles de traitement incomplets étaient financés

En 2014-2015 et 2015-2016, ACO a versé environ 12 millions de dollars de trop aux hôpitaux en payant le coût total des séries de traitements non terminées. L'analyse effectuée par ACO en 2015-2016 a révélé qu'en moyenne, plus de la moitié (58 %) des patients recevant une pharmacothérapie du cancer par voie intraveineuse dans les cliniques externes d'un hôpital n'avaient pas effectué le nombre de visites recommandé pour un traitement complet en raison d'effets secondaires graves ou de changements apportés aux plans de traitement.

Nous avons estimé qu'en 2014-2015 et 2015-2016, ACO avait versé environ 12 millions de dollars de trop aux hôpitaux pour des séries de traitements incomplètes. Même si ACO a modifié la formule en 2016-2017 pour financer les hôpitaux uniquement lorsqu'un patient reçoit des soins, son entente contractuelle avec les hôpitaux l'a empêché de recouvrer les 12 millions de dollars.

Les consultations pour des cas bénins sont financées

De 2014-2015 à 2016-2017, ACO a versé 3,1 millions de dollars aux hôpitaux pour des consultations qui n'ont pas mené à une pharmacothérapie du cancer.

En 2014-2015, ACO a commencé à financer les hôpitaux conformément au modèle des AMFQ, qui calcule le financement selon le type, le nombre et la complexité des activités exercées. Un des facteurs pris en compte est le nombre de consultations offertes aux patients. En général, une consultation de pharmacothérapie fait référence à la première rencontre d'un patient avec un oncologue médical pour confirmer si le patient a un cancer. Si le patient apprend lors de la consultation qu'il a une tumeur bénigne plutôt que le cancer, une pharmacothérapie n'est donc pas nécessaire.

Étant donné que l'Assurance-santé paie directement les oncologues pour les consultations avec des patients, les hôpitaux engagent la majorité des coûts après le début de la pharmacothérapie. Nous avons toutefois constaté qu'ACO versait encore des fonds à certains hôpitaux pour des consultations liées à des cas bénins qui ne nécessitaient pas de pharmacothérapie.

Entre 2014-2015 et 2016-2017, ACO a versé environ 3,1 millions de dollars aux hôpitaux pour des consultations liées à des cas bénins. ACO reconnaît que cette formule n'était pas appropriée. Même s'il a réduit le financement des consultations pour les cas bénins dans le cadre de son initiative triennale entre 2014-2015 et 2016-2017, ce n'est qu'en 2017-2018 qu'il a cessé de financer ces cas.

RECOMMANDATION 16

Pour mieux garantir que le financement de la pharmacothérapie du cancer est approprié et reflète les services bel et bien fournis par les hôpitaux, nous recommandons à Action Cancer Ontario de financer les hôpitaux en utilisant une méthodologie uniforme qui n'est pas fondée sur le financement historique.

RÉPONSE D'ACTION CANCER ONTARIO

Action Cancer Ontario convient que les hôpitaux devraient être financés de manière uniforme pour dispenser la pharmacothérapie du cancer.

En 2014-2015, Action Cancer Ontario a mis en place une procédure de traitement systémique reposant sur la qualité en vertu de laquelle tous les hôpitaux ont commencé à recevoir du financement en fonction des services dispensés. Les hôpitaux qui ont vu une réduction de leur financement au moment où ce modèle a été adopté ont également reçu du financement « hors modèle »; il s'agissait d'une stratégie provisoire pour atténuer la baisse du financement et éviter des répercussions négatives sur les soins des patients. Ce financement hors modèle a été graduellement réduit à mesure que d'autres composantes étaient intégrées à la procédure basée sur la qualité.

Action Cancer Ontario a soigneusement examiné le financement hors modèle restant et a conclu qu'il était utilisé pour appuyer des services aux patients atteints d'un cancer, mais que dans bien des cas, ces services n'étaient pas limités à la pharmacothérapie du cancer. Dans ces circonstances, Action Cancer Ontario recommande que le financement hors modèle restant soit transféré de façon permanente à la base budgétaire générale des hôpitaux pour l'exercice 2018-2019. Action Cancer Ontario va immédiatement commencer à travailler avec le Ministère aux mécanismes et processus qui vont régir ce transfert.

4.6.3 Le financement du traitement du cancer n'est ni versé en temps opportun ni fondé sur le rendement

Le Ministère n'a pas versé de financement pour le traitement du cancer à ACO en temps opportun. Notre examen des lettres de financement du

Ministère à ACO au cours des cinq derniers exercices montre qu'ACO a reçu des engagements financiers officiels seulement au milieu ou vers la fin de l'exercice (voir la **figure 19**).

ACO a indiqué qu'il était difficile de répartir les volumes de services de cancérologie entre les hôpitaux sans connaître le budget avant le début de l'exercice. Le retard dans l'affectation des fonds a également empêché les hôpitaux de planifier et de prioriser adéquatement leurs activités pour l'année.

Nous avons également remarqué que le financement du traitement du cancer octroyé par ACO aux hôpitaux, et par le Ministère à ACO, est fondé sur le volume ou fixe. Aucune partie des fonds alloués aux hôpitaux par ACO n'est liée à leur rendement comparatif dans des domaines tels que les temps d'attente, la qualité des services, etc. De même, aucune partie des fonds octroyés par le Ministère à ACO n'est liée à l'atteinte des cibles des programmes provinciaux de lutte contre le cancer.

RECOMMANDATION 17

Pour mieux garantir que les services de traitement du cancer sont dispensés de manière efficace et efficiente afin de répondre aux besoins des patients, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée :

- intègre un volet fondé sur le rendement au modèle de financement actuel afin d'inciter les hôpitaux à améliorer le rendement du système ontarien de lutte contre le cancer;
- prenne des décisions de financement en temps opportun afin de permettre à Action Cancer Ontario d'assurer une planification et une budgétisation adéquates des services de lutte contre le cancer.

RÉPONSE D'ACTION CANCER ONTARIO

Action Cancer Ontario convient qu'un cadre de financement fondé sur le rendement pourrait avoir une influence bénéfique sur l'amélioration du rendement.

Dans le cadre de toutes les ententes actuelles de financement fondé sur le volume, Action Cancer Ontario expose ses attentes en matière de qualité et les relie au financement par l'entremise d'un processus de gestion du rendement et des problèmes. Toutefois, aucune mesure d'incitation ou de désincitation liée au rendement n'est prévue dans les ententes de financement, car il n'existe pas pour l'instant de cadre provincial permettant d'offrir un financement au rendement.

Action Cancer Ontario appuie les efforts qui ont été menés par le Ministère pour établir un cadre de financement axé sur la qualité qui permettrait à Action Cancer Ontario d'offrir des incitatifs financiers aux hôpitaux qui répondent aux attentes en matière de qualité déjà incluses dans les ententes.

Figure 19 : Calendrier des lettres de financement du Ministère à ACO (2012-2013 à 2016-2017)

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Financement pour l'exercice	Date de la lettre de financement du Ministère à ACO	Nombre de mois de retard*
Avril 2012–mars 2013	Septembre 2012	5
Avril 2013–mars 2014	Novembre 2013	7
Avril 2014–mars 2015	Février 2015	10
Avril 2015–mars 2016	Février 2016	10
Avril 2016–mars 2017	Décembre 2016	8

* Correspond au nombre de mois suivant le début de l'exercice.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Tablant sur des leçons apprises dans d'autres pays et sur le programme de paiement en fonction des résultats dans les services des urgences en Ontario, le Ministère, de concert avec ses partenaires, est en train d'explorer des possibilités d'intégrer un financement au rendement dans son modèle actuel de

financement des hôpitaux pour la prochaine phase de la réforme du financement du système de santé de la province. On envisage qu'une telle initiative soit d'abord mise à l'essai dans le cadre d'un projet pilote avant que des décisions, quelles qu'elles soient, soient prise au sujet de sa mise en oeuvre intégrale.

Le Ministère accepte cette recommandation et va travailler avec Action Cancer Ontario pour veiller à ce que les décisions en matière de financement lui soient communiquées en temps opportun.

Le nouveau modèle de financement des actes médicaux fondés sur la qualité géré par ACO pour l'exercice 2017-2018 a été confirmé dans des lettres de financement le 27 avril 2017, le lendemain du jour où les RLISS ont reçu leur enveloppe de financement des hôpitaux; c'était la première fois que ce financement était confirmé aussi tôt dans l'exercice. Le Ministère va s'efforcer de continuer à fournir cette confirmation de financement le plus tôt possible dans l'année.

4.7 Responsabilisation et surveillance des programmes de lutte contre le cancer de l'Ontario

4.7.1 La structure de responsabilisation des vice-présidents régionaux doit être améliorée

Les vice-présidents régionaux (VPR) sont responsables de la gestion des centres régionaux de cancérologie et de leurs programmes de lutte contre le cancer. Ils doivent rendre compte à ACO et aux hôpitaux hébergeant les centres régionaux de cancérologie. Par conséquent, les hôpitaux et ACO doivent s'entendre sur les modalités de nomination, la rémunération et les responsabilités des VPR.

Les VPR reçoivent des lettres de nomination conjointes d'ACO et des hôpitaux qui exposent leurs responsabilités et les attentes concernant le traitement du cancer. Nous avons toutefois constaté qu'ACO n'a pas été en mesure de fournir la lettre de nomination conjointe de l'un des VPR.

De plus, afin de mesurer le rendement en matière d'amélioration de la qualité dans des domaines hautement prioritaires, ACO établit chaque année des indicateurs et des cibles de rendement clés. En fin de compte, c'est aux VPR qu'incombe la responsabilité de travailler à atteindre ces objectifs dans leurs régions respectives.

La politique d'ACO exige que l'hôpital et ACO évaluent conjointement et documentent le rendement annuel de chaque VPR. Toutefois, notre examen des évaluations du rendement a révélé ce qui suit :

- ACO ne faisait pas toujours les évaluations annuelles du rendement des VPR qui étaient requises. En 2016, il n'a évalué que la moitié des 14 VPR et trois d'entre eux avaient passé trois ans sans être évalués. En outre, un VPR a fait l'objet d'une seule évaluation au cours des cinq dernières années, mais ACO n'a pas été en mesure de fournir de documentation concernant cette évaluation.
- Pour les VPR qui ont été évalués, la période visée par l'évaluation n'était pas uniforme. Ainsi, la période visée par l'évaluation était de 27 mois dans un cas, mais de 13 mois dans un autre cas.
- Selon la politique d'Action Cancer Ontario, chaque VPR se voit attribuer une cote globale (insatisfaisant, a besoin de perfectionnement, bon, très bon, excellent ou exceptionnel). Nous avons constaté que presque tous les VPR évalués en 2016 ont obtenu la cote « excellent », même si les indicateurs du rendement n'atteignaient pas tous l'objectif d'amélioration annuelle d'ACO. Celui-ci nous a dit que les résultats de ces indicateurs montraient des améliorations et que les VPR étaient également évalués à partir d'éléments subjectifs, comme les rétroactions des pairs et les rapports dans lesquels les VPR faisaient part leurs réalisations.

4.7.2 Une plus grande collaboration est nécessaire entre le Ministère, les RLISS, ACO et les hôpitaux au moment d'établir des cibles de rendement dans le domaine du cancer

Le service de cancérologie n'est qu'un des nombreux programmes d'un hôpital. À l'heure actuelle cependant, ACO ne consulte ni la haute direction des hôpitaux ni le Ministère, et il ne tient pas compte des priorités de chaque hôpital au moment d'établir les indicateurs et les cibles de rendement liés au cancer.

ACO fixe les indicateurs de rendement et les cibles annuelles d'amélioration en collaboration avec les VPR. Nous avons toutefois constaté que ni le Ministère, ni les RLISS ne participent à ce processus. De plus, ACO rencontre la haute direction des hôpitaux une fois par année seulement et ni le personnel du Ministère ni celui des RLISS n'assistent à ces réunions. Par conséquent, les programmes de cancérologie font souvent concurrence aux autres priorités des hôpitaux pour les services partagés, comme l'imagerie diagnostique, les analyses en laboratoire et le temps d'utilisation des salles d'opération.

Nous avons également remarqué que même si les 14 VPR ne sont pas des employés de l'ACO, celui-ci s'en remet à eux pour diriger l'amélioration du rendement et intégrer les soins oncologiques à l'échelle de l'Ontario. Nous avons toutefois constaté que 12 des 14 VPR avaient d'autres responsabilités à temps plein en plus de gérer leurs centres et leurs programmes régionaux de cancérologie. Par exemple, ils gèrent également des programmes comme les services de diagnostic, les départements d'imagerie, les services de laboratoire, les unités de soins en établissement et les programmes palliatifs. Ces responsabilités supplémentaires laissent peu de temps aux VPR pour la collaboration avec d'autres hôpitaux, des RLISS et d'autres partenaires du système dans leurs régions afin d'améliorer le rendement des services de cancérologie.

RECOMMANDATION 18

Pour mieux garantir que les programmes régionaux de cancérologie sont gérés et exploités de manière efficace et efficiente par les vice-présidents régionaux (VPR) afin de répondre aux besoins des patients, nous recommandons qu'Action Cancer Ontario (ACO) :

- travaille avec les hôpitaux pour évaluer et améliorer la structure actuelle de responsabilisation et de reddition de comptes des VPR;
- travaille avec les hôpitaux pour évaluer et améliorer la structure actuelle de responsabilisation et de reddition de comptes;
- collabore avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé au moment de l'établissement des indicateurs et des cibles de rendement afin de réduire au minimum les conflits de priorités entre le programme de cancérologie et d'autres programmes.

RÉPONSE D'ACTION CANCER ONTARIO

Action Cancer Ontario convient que la gestion du rendement représente une composante fondamentale du cycle de l'amélioration du rendement et a en place un processus robuste de gestion du rendement et de responsabilisation, qui comprend notamment des discussions trimestrielles sur le rendement avec les équipes de direction de chacun des programmes régionaux de cancérologie, une fiche régionale de gestion du rendement pour faire le suivi des améliorations et une ligne directrice sur la gestion des problèmes de rendement.

Action Cancer Ontario et les chefs de la direction des hôpitaux des centres régionaux de cancérologie évaluent annuellement le rendement général des VPR. Dans le cadre de

ce processus, les multiples éléments complexes figurant dans la description du rôle des VPR sont pris en considération, notamment la gestion des problèmes dans le système, la réussite lorsqu'il s'agit de faire avancer les priorités provinciales et régionales, l'élaboration de nouveaux programmes cliniques pour la région, la planification de la capacité, la mise en place de l'infrastructure d'immobilisations et des améliorations dans le rendement.

Conformément à son approche actuelle en matière d'amélioration du rendement, Action Cancer Ontario est en train de réexaminer la description du rôle des VPR et aura terminé d'ici mars 2018. Action Cancer Ontario examine la littérature et les structures de gestion du rendement dans les systèmes de cancérologie d'autres administrations, qui serviront d'intrants lorsque des occasions d'améliorer la structure de rapports et de responsabilisation se présenteront à l'avenir.

À l'heure actuelle, Action Cancer Ontario transmet un sous-ensemble d'indicateurs du rendement au Ministère dans le cadre de ses rapports de reddition des comptes et à partir du prochain exercice, l'organisme va consulter le Ministère sur la gamme complète d'indicateurs pour la fiche de rendement régional.

Annexe 1 : Critères de vérification

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Des procédures efficaces et des mécanismes de coordination entre les fournisseurs de services sont en place pour que les patients bénéficient d'un accès rapide et équitable à des traitements anticancéreux sûrs et fondés sur des données probantes qui répondent à leurs besoins.
2.	Des contrôles efficaces sont en place pour que les patients atteints d'un cancer qui présentent une demande de soutien financier soient évalués en temps opportun et de façon uniforme conformément aux critères d'admissibilité.
3.	Des analyses et des recherches sont effectuées périodiquement pour déterminer si l'Ontario peut offrir les mêmes traitements oncologiques et couvrir les mêmes médicaments que d'autres provinces ou territoires.
4.	Des procédures efficaces sont en place pour assurer que le financement et les ressources liés au cancer sont répartis entre les fournisseurs de services de manière équitable et en temps opportun afin de répondre aux besoins des patients, qu'ils sont utilisés aux fins prévues et qu'ils sont administrés dans le respect des principes d'économie et d'efficience.
5.	Des mesures et des cibles de rendement sont établies, surveillées et comparées aux résultats réels afin d'obtenir les résultats escomptés et de prendre des mesures correctives en temps opportun lorsque des problèmes sont décelés.
6.	Des données financières et opérationnelles sont recueillies afin de fournir des renseignements complets et exacts en temps opportun qui aident à orienter la prise de décisions par la direction, à gérer le rendement et à produire des rapports publics.

Annexe 2 : Hôpitaux offrant des services de traitement du cancer en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

		Services de traitement du cancer		
Hôpital	RLISS	Radiothérapie	Chirurgie	Pharmacothérapie
Hôpital Alexandra Marine and General	Sud-Ouest		✓	
Hôpital général d'Almonte	Champlain		✓	
Arnprior Regional Health	Champlain		✓	
Hôpital général d'Atikokan	Nord-Ouest			✓
Bluewater Health[1]	Érié St-Clair		✓	✓
Brant Community Healthcare System	Hamilton Niagara Haldimand Brant		✓	✓
Hôpital général de Brockville	Sud-Est		✓	✓
Hôpital Memorial de Cambridge	Waterloo Wellington		✓	✓
Hôpital Memorial de Carleton Place et du district	Champlain		✓	
Chatham-Kent Health Alliance	Érié St-Clair		✓	✓
Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario	Champlain			✓
Hôpital General and Marine de Collingwood	Simcoe Nord Muskoka		✓	
Hôpital communautaire de Cornwall	Champlain		✓	✓
Centre régional de santé de Dryden	Nord-Ouest			✓
Hôpital général de la baie Georgienne	Simcoe Nord Muskoka		✓	
Hôpital du district de Geraldton	Nord-Ouest			✓
Hôpital Grand River (Centre régional de cancérologie Grand River)[1,2]	Waterloo Wellington	✓	✓	✓
Grey Bruce Health Services	Sud-Ouest		✓	✓
Hôpital communautaire Groves Memorial	Waterloo Wellington			✓
Hôpital général de Guelph	Waterloo Wellington		✓	✓
Hôpital War Memorial de Haldimand	Hamilton Niagara Haldimand Brant		✓	
Halton Healthcare Services Corporation	Centre-Ouest/Mississauga Halton		✓	✓
Hamilton Health Sciences (Centre de cancérologie Juravinski)[1,2]	Hamilton Niagara Haldimand Brant	✓	✓	✓
Hôpital de Hanover et du district	Sud-Ouest		✓	
Headwaters Health Care Centre	Centre-Ouest/Mississauga Halton		✓	✓
Horizon Santé-Nord (Centre de cancérologie du Nord-Est)[1,2]	Nord-Est	✓	✓	✓
Hôpital général de Hawkesbury et Hôpital général du district Inc.	Champlain		✓	✓
Hôpital général de Nipissing Ouest	Nord-Est			✓
Hôpital Montfort	Champlain		✓	
Hôpital Notre-Dame (Hearst)	Nord-Est			✓
Hôpital communautaire de Hornepayne	Nord-Est			✓

		Services de traitement du cancer		
Hôpital	RLISS	Radiothérapie	Chirurgie	Pharmacothérapie
Hôpital régional Humber River	Centre		✓	✓
Huron Perth Healthcare Alliance (Hôpital général de Stratford)	Sud-Ouest		✓	✓
Hôpital Joseph Brant	Hamilton Niagara Haldimand Brant		✓	✓
Hôpital général de Kingston (Centre de cancérologie du Sud-Est de l'Ontario)[1,2]	Sud-Est	✓	✓	✓
Hôpital de Kirkland et du district	Nord-Est			✓
Hôpital du district du lac des Bois	Nord-Ouest		✓	✓
Lakeridge Health (R.S. McLaughlin Durham Regional Cancer Centre)[1,2]	Centre-Est	✓	✓	✓
Hôpital Memorial du district de Leamington	Érié St-Clair		✓	
Hôpital général du comté de Lennox et Addington	Sud-Est		✓	✓
Listowel Wingham Hospital Alliance	Sud-Ouest			✓
London Health Sciences Centre (London Regional Cancer Program)[1,2]	Sud-Ouest	✓	✓	✓
Mackenzie Health[1]	Centre		✓	✓
Centre de santé Manitoulin	Nord-Est			✓
Hôpital général de Manitouwadge	Nord-Ouest			✓
Hôpital de Markham-Stouffville	Centre		✓	✓
Muskoka Algonquin Healthcare	Simcoe Nord Muskoka		✓	✓
Système de santé de Niagara	Hamilton Niagara Haldimand Brant	✓	✓	✓
Hôpital Memorial du district de Nipigon	Nord-Ouest			✓
Hôpital général de Norfolk	Hamilton Niagara Haldimand Brant		✓	
Centre régional de santé de North Bay	Nord-Est		✓	✓
North of Superior Healthcare Group	Nord-Ouest			✓
Réseau Santé Rive Nord	Nord-Est			✓
North Wellington Health Care Corporation	Waterloo Wellington			✓
Hôpital général de North York	Centre		✓	✓
Hôpital Northumberland Hills	Centre-Est		✓	✓
Hôpital Soldiers' Memorial d'Orillia	Simcoe Nord Muskoka		✓	✓
Hôpital régional de Pembroke Inc.	Champlain		✓	✓
Hôpital du district de Perth et Smiths Falls	Sud-Est		✓	✓
Centre régional de santé de Peterborough	Centre-Est	✓	✓	✓
Hôpital Queensway Carleton	Champlain		✓	
Soins de santé de Quinte	Sud-Est		✓	✓
Hôpital Victoria de Renfrew	Champlain		✓	✓
Riverside Health Care Facilities Inc.	Nord-Ouest		✓	✓
Hôpital Ross Memorial	Centre-Est		✓	

Hôpital	RLISS	Services de traitement du cancer		
		Radiothérapie	Chirurgie	Pharmacothérapie
Rouge Valley Health System	Centre-Est		✓	✓
Centre régional de santé Royal Victoria (Centre régional de cancérologie de Simcoe Muskoka)[1,2]	Simcoe Nord Muskoka	✓	✓	✓
Hôpital de Sault-Sainte-Marie	Nord-Est	✓	✓	✓
Hôpital Sensenbrenner	Champlain			✓
Sinai Health System	Centre-Sud de Toronto		✓	✓
Centre de santé Meno-Ya-Win de Sioux Lookout	Nord-Ouest		✓	✓
South Bruce Grey Health Centre	Sud-Ouest		✓	
Centre régional de santé Southlake (Stronach Regional Cancer Centre at Southlake)[1,2]	Centre	✓	✓	✓
Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton, une division du Système de santé St. Joseph's	Hamilton Niagara Haldimand Brant		✓	
Hôpital général St-Joseph d'Elliot Lake	Nord-Est		✓	✓
St.Joseph's Health Care London	Sud-Ouest		✓	
Centre de santé de St-Joseph (Toronto)	Centre-Sud de Toronto		✓	✓
Hôpital général St. Mary, une division du Système de santé St. Joseph's	Waterloo Wellington		✓	
Hôpital St. Michael	Centre-Sud de Toronto		✓	✓
Hôpital général de St. Thomas-Elgin	Sud-Ouest		✓	✓
Hôpital Stevenson Memorial	Centre		✓	
Hôpital général de Strathroy-Middlesex	Sud-Ouest		✓	
Centre Sunnybrook des sciences de la santé (Odette Cancer Centre)[1,2]	Centre-Toronto	✓	✓	✓
Hôpital Temiskaming	Nord-Est		✓	✓
The Hospital for Sick Children	Centre-Sud de Toronto			✓
Hôpital Lady Minto	Nord-Est			✓
L'Hôpital d'Ottawa (Centre de cancérologie de l'Hôpital d'Ottawa) [1,2]	Champlain	✓	✓	✓
Hôpital Margaret Cochenour Memorial de Red Lake	Nord-Ouest			✓
Hôpital de Scarborough	Centre-Est		✓	✓
Centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay (Centre régional de cancérologie du Nord-Ouest)[1,2]	Nord-Ouest	✓	✓	✓
Hôpital Memorial du district de Tillsonburg	Sud-Ouest		✓	
Hôpital de Timmins et du district	Nord-Est		✓	✓
Toronto East Health Network	Centre-Nord de Toronto		✓	✓
Trillium Health Partners-Credit Valley Site (Carlo Fidani Peel Regional Cancer Centre)[1,2]	Centre-Ouest et Mississauga Halton	✓	✓	✓
Réseau universitaire de santé (Princess Margaret Cancer Centre)[1,2]	Centre-Toronto	✓	✓	✓
Centre de santé de l'Ouest de Parry Sound	Nord-Est		✓	✓

Hôpital	RLISS	Services de traitement du cancer		
		Radiothérapie	Chirurgie	Pharmacothérapie
William Osler Health System	Centre-Ouest/Mississauga Halton		✓	✓
Hôpital Memorial du district de Winchester	Champlain		✓	✓
Hôpital régional de Windsor (Windsor Regional Cancer Program)[1,2]	Érié St-Clair	✓	✓	✓
Hôpital Women's College	Centre-Sud de Toronto		✓	
Hôpital général de Woodstock	Sud-Ouest		✓	✓

1. Nous avons visité des employés clés de cet hôpital ou nous leur avons parlé dans le cadre de notre audit.
2. Centre régional de cancérologie (également indiqué en caractères gras)

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section 3.03 Centres de santé communautaires

1.0 Résumé

Les 75 centres de santé communautaires (CSC) de l'Ontario offrent des programmes et services communautaires et de soins de santé conçus expressément pour leur collectivité. Les CSC ont pour mandat de servir les populations qui se heurtent traditionnellement à des obstacles à l'accès aux services de santé, dont les sans-abri, les aînés, les réfugiés, les nouveaux immigrants et les personnes à faible revenu. Les CSC doivent également fournir gratuitement des services aux personnes sans carte Santé. En 2016-2017, les CSC ont reçu 401 millions de dollars du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) par l'entremise des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de l'Ontario.

Les CSC se démarquent des autres modèles de soins primaires (les soins courants qu'un patient reçoit, souvent d'un médecin de famille), car ils fournissent des services médicaux sous le même toit que les programmes communautaires et de promotion de la santé. Les CSC peuvent compter sur des médecins, des infirmières praticiennes et infirmiers praticiens, des infirmières et infirmiers autorisés, des conseillers, des travailleurs communautaires et d'autres professionnels pour offrir un large éventail de services, dont des examens, des immunisations, des soins du pied diabétique, des conseils en nutrition, des échanges d'aiguilles, des programmes de formation en leadership et de perfectionnement des compétences pour les jeunes, des programmes à l'intention des parents et des enfants, et des activités de prise de contact avec les aînés isolés. Les médecins et le personnel infirmier praticien des CSC sont salariés et ne facturent pas les services de santé qu'ils fournissent à l'Assurance-santé.

Même si les CSC servent les populations vulnérables et peuvent aider à réduire les pressions exercées sur le système de soins de santé et sur d'autres programmes du gouvernement provincial, le Ministère et les RLISS ne disposent pas des renseignements essentiels nécessaires pour prendre des décisions éclairées et déterminer si les CSC affichent un bon rapport coût-efficacité dans la prestation de soins de qualité aux groupes de population cibles, et si le Ministère devrait élargir le réseau de CSC ou redistribuer le financement entre les CSC existants.

Nous avons également constaté que le Ministère et les RLISS n'examinent pas les données sur l'utilisation des CSC – qui peuvent fonctionner au-dessus ou au-dessous de leur capacité – pour s'assurer que le financement est attribué aux secteurs ayant les plus grands besoins et pour réduire le nombre de personnes qui pourraient utiliser des formes plus coûteuses de soins de santé. Le fait de connaître les taux d'utilisation

peut également aider le Ministère à prendre des décisions éclairées concernant l'emplacement et le nombre de CSC dans la province.

Un certain nombre de modèles de soins primaires coexistent en Ontario. Ces modèles comprennent les CSC, les praticiens autonomes traditionnels rémunérés à l'acte, les équipes de santé familiale, les cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien et les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones. Toutefois, le Ministère n'a pas effectué d'examen global pour déterminer le modèle le plus rentable ou la combinaison de modèles qui répondrait le mieux aux besoins des Ontariens, la façon dont les CSC pourraient être mieux utilisés et le rôle stratégique des CSC dans le système de soins primaires. Cela aiderait le Ministère et les RLISS à déterminer si les CSC évoluent dans la bonne voie de la façon prévue et de manière à répondre aux besoins de la population.

Voici quelques-unes de nos principales observations.

- **Le partage entre le Ministère et les RLISS des responsabilités liées aux soins primaires effectué lors de la dernière décennie n'est pas propice à une bonne planification des soins primaires.** La planification des soins primaires en Ontario est partagée entre les 14 RLISS de la province (pour les CSC) et le Ministère (pour tous les autres modèles de soins primaires) depuis plus d'une décennie, de sorte qu'il est difficile pour chaque partie de rassembler des renseignements complets permettant de prendre des décisions éclairées. Les choses commencent à changer en vertu de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*, qui est entrée en vigueur en décembre 2016. Les RLISS ont maintenant le pouvoir légal de financer et de gérer certains volets des soins primaires en Ontario, y compris les équipes de santé familiale, les cliniques dirigées par du personnel infirmer praticien et les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones (actuellement financés et gérés par le Ministère), en plus des CSC. Les RLISS ont également un mandat élargi pour appuyer la planification des services de soins primaires. La transition des trois modèles aux RLISS n'avait pas encore commencé au moment où nous avons terminé notre audit.
- **L'utilisation des services des CSC varie à l'échelle de la province.** Certains CSC n'arrivent pas à répondre complètement à la demande, alors que d'autres sont sous-utilisés. Nous avons constaté que 16 % des CSC traitaient un nombre de patients qui dépassait leur capacité, qu'il y avait une liste d'attente pour l'accès aux soins primaires et à d'autres services interdisciplinaires – comme les services de santé mentale et de physiothérapie – dans certains des CSC visités, et que certains des groupes de population cibles des CSC avaient augmenté. Par contre, environ la moitié des CSC servaient moins de 80 % du nombre cible de patients. Nous avons également constaté qu'en 2016-2017, les médecins ou les membres du personnel infirmier praticien des CSC voyaient chacun 31 patients en moyenne par semaine, mais que certains accordaient seulement 16 consultations tandis que d'autres en offraient près de 60. Comme le Ministère et les RLISS n'ont pas examiné ces données, ils n'ont pas été en mesure de redistribuer les ressources de manière à optimiser les investissements dans le secteur des CSC.
- **Les soins primaires interprofessionnels ne sont pas offerts dans toutes les sous-régions des RLISS en Ontario.** Quatre sous-régions des RLISS (régions géographiques plus petites situées dans les limites actuelles des RLISS) n'ont aucun CSC ni aucune autre source de soins primaires interprofessionnels. Les patients vivant dans des communautés sans accès à des soins interprofessionnels doivent visiter des cliniciens situés à plusieurs endroits pour obtenir des services de santé

généralement fournis sous le même toit, ou se rendre dans une autre sous-région pour accéder à des soins de santé primaires interprofessionnels.

- **Le modèle de dotation des CSC et les types de services n'ont pas été définis.** Ni le Ministère ni les RLISS ne définissaient le nombre minimal de professionnels à inclure dans chaque CSC, ni les services minimaux que les équipes interprofessionnelles doivent offrir aux clients. Les CSC de l'Ontario emploient entre 4 et 17 types de fournisseurs de soins de santé, pour une moyenne de 10 types. Plus de la moitié des CSC n'avaient pas de physiothérapeute, et certains CSC n'avaient pas de travailleurs sociaux ni de diététistes. Définir le modèle de dotation et les services essentiels à offrir dans chaque CSC peut aider à accroître l'efficience et l'efficacité des équipes interprofessionnelles et améliorer l'accès des clients à leurs services.
- **Le financement versé aux CSC n'est pas lié au nombre de clients servis.** Le financement de base annuel que les RLISS fournissent aux CSC repose principalement sur les niveaux de financement antérieurs et ne tient pas compte du nombre de clients servis. Les niveaux de financement ne sont pas augmentés si les CSC servent un nombre de clients supérieur à leur capacité, ni réduits dans le cas contraire. Au 31 mars 2017, environ la moitié des CSC servaient moins de 80 % de leur nombre cible de clients, mais ils recevaient toujours le même niveau de financement de base année après année. De même, les RLISS n'ont pas augmenté le financement de base des CSC qui dépassaient le nombre cible de clients.
- **Les RLISS ne surveillent pas suffisamment les CSC.** Deux des huit CSC visités n'assuraient pas la permanence des services de garde, alors qu'il s'agit d'une exigence des RLISS. En outre, les RLISS n'exigent pas que tous les CSC soient agréés (c'est-à-dire qu'ils fassent l'objet d'un examen externe de leurs activités par rapport aux normes acceptées de bonne pratique et de gestion des risques). Nous avons également constaté que la plupart des RLISS n'examinent pas les résultats de l'agrément et ne vérifient pas si les CSC sont agréés.
- **Des données significatives n'ont pas été recueillies pour évaluer l'efficacité des CSC.** Le Ministère et les RLISS disposent de peu de renseignements pour déterminer si les CSC ont contribué à améliorer la santé de leurs clients. Les RLISS n'obligent pas les CSC à faire le suivi des indicateurs fondés sur les résultats pour leurs clients, comme la réduction de l'isolement social (qui peut être mesuré au moyen d'enquêtes auprès des clients) et le nombre de jours d'hospitalisation des clients des CSC. De plus, bien que tous les CSC doivent préparer un plan annuel d'amélioration de la qualité, ces plans contiennent près de 100 indicateurs de rendement uniques, ce qui rend la comparaison quasi impossible. Les CSC n'ont pas non plus des cibles communes liées à ces indicateurs de rendement, car ils fixent eux-mêmes leurs objectifs, et certains d'entre eux ne déclarent pas les données sur quatre indicateurs communs à tous les CSC. Enfin, le Ministère a un accès limité à l'information sectorielle, car il n'a pas conclu d'entente de partage de données avec les CSC. Cette question a été soulevée dans notre *Rapport annuel 2000*, mais le problème n'avait pas été résolu lorsque nous avons effectué un suivi auprès du Ministère en 2002, et il ne l'était toujours pas au moment de notre audit.

Le présent rapport contient 9 recommandations préconisant 22 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) ne

disposent pas de systèmes et de procédures efficaces pour surveiller et coordonner les programmes et les services des centres de santé communautaires (CSC). Ils ne disposent pas de suffisamment de renseignements pour s'assurer que les CSC offrent des programmes et des services de manière rapide et rentable qui répondent aux besoins de la collectivité, y compris ceux de la population prioritaire. Au niveau des CSC, nous avons constaté que les CSC ne comptaient pas tous des physiothérapeutes, des diététistes et des travailleurs sociaux parmi leur personnel, car ni le Ministère ni les RLISS n'exigeaient que chaque CSC fournisse un ensemble minimal de services de base. En outre, les CSC n'assuraient pas la permanence des services de garde, comme l'exigent leurs RLISS. Enfin, bien que le Ministère et les RLISS mesurent certains aspects des opérations des CSC, ils ne mesurent ni la qualité ni l'efficacité des services fournis et ils n'en rendent pas compte au public.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) appuie les observations et recommandations du Bureau de la vérificatrice générale au sujet du Programme des centres de santé communautaires (CSC). Les recommandations formulées dans le rapport contribueront aux efforts visant à accroître la reddition de comptes et à améliorer l'accès à des services de soins de santé de qualité dans les CSC.

Le modèle de soins des CSC repose sur cinq secteurs de services qui s'inscrivent dans l'objectif général du gouvernement de créer un système de soins de santé axés sur les patients. Ce système offre en Ontario des soins fondés sur les données probantes et axés sur la qualité et la valeur. Les cinq secteurs sont les suivants : soins primaires, prévention des maladies, promotion de la santé, renforcement des capacités communautaires et intégration des services. En 2013, les CSC ont modernisé leur modèle pour adopter le Modèle de santé et de bien-être, qui décrit les valeurs et les principes qui unifient les CSC : qualité du plus haut niveau, centré sur la personne et la communauté, santé et bien-être, équité en santé et justice sociale, et sens d'appartenance et vitalité communautaire. Le modèle comprend huit attributs qui définissent la compréhension commune du rôle du CSC, c'est-à-dire : anti-oppressif et culturellement sécuritaire; accessible; interprofessionnel, intégré et coordonné; géré par la communauté; axé sur les déterminants sociaux de la santé; ancré dans une approche de développement communautaire; fondé sur les besoins de la population; et tenu de rendre des comptes et efficace.

Les CSC et d'autres équipes interprofessionnelles de soins primaires jouent un rôle d'importance croissante dans la prestation de soins aux patients à titre de pierre angulaire des soins aux patients, en faisant en sorte que ceux-ci aient accès aux services et aux ressources dont ils ont besoin. Ce secteur constitue un élément majeur de l'orientation stratégique du Ministère concernant le système de soins de santé de l'Ontario, articulée dans *Priorité aux patients : plan d'action en matière de soins de santé*. Le plan, de même que la gamme d'initiatives qu'il oriente, vise à améliorer l'accès aux soins coordonnés qui répondent mieux aux besoins des Ontariennes et Ontariens et sont davantage axés sur leurs besoins. À ce chapitre, le Ministère reconnaît l'apport majeur des CSC et des autres modèles de prestation de soins primaires axés sur le travail d'équipe. Par le biais d'un engagement annoncé dans le budget de l'Ontario de 2017, le Ministère investira 145 millions de dollars au cours des trois prochaines années pour renforcer le secteur des soins primaires, y compris les CSC, en renforçant leur capacité de recruter et de maintenir en poste des professionnels de la santé hautement qualifiés et d'élargir l'accès à des organisations interprofessionnelles de soins

primaires dans les secteurs à forte demande de la province. Cet engagement s'ajoute aux investissements de 85 millions de dollars dans les équipes interprofessionnelles annoncés dans le budget de l'Ontario de 2016.

Des progrès majeurs ont été accomplis afin de créer de solides assises pour les services de soins primaires en Ontario, il reste encore beaucoup à faire. Le Ministère reconnaît l'importance de la contribution des CSC aux soins de santé primaires dans la province, et il collaborera avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) afin de poursuivre les efforts pour mieux soutenir et améliorer le rendement des CSC de la province. Les réponses détaillées du Ministère sont données dans les recommandations particulières du rapport.

RÉPONSE GLOBALE DES RLISS

Les Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) accueillent favorablement l'audit détaillé mené par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario sur la prestation des services des Centres de santé communautaires (CSC). En tant que planificateurs, bailleurs de fonds et intégrateurs du système de santé, les RLISS continueront d'appuyer les initiatives qui permettent aux clients d'accéder plus rapidement aux soins axés sur les patients et aident à uniformiser les résultats des patients et la qualité. Les RLISS s'engagent à collaborer avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), les CSC et les dirigeants locaux des soins cliniques à donner suite aux recommandations du présent rapport.

Pour les RLISS, l'accès aux soins primaires, y compris de meilleurs taux de jumelage pour les soins primaires, est une priorité, car cet accès est essentiel à l'amélioration des résultats de santé des Ontariennes et Ontariens. En septembre 2017, grâce à un financement du Ministère, tous les RLISS ont élargi la portée du programme Accès Soins pour favoriser l'ajout des soins primaires à titre d'élément fondamental du système local de soins de santé. Dans le cadre de ce programme, tous les RLISS s'engagent de façon permanente à consacrer des ressources pour aider les Ontariennes et Ontariens à se trouver un fournisseur de soins de santé familiale s'ils n'en ont pas.

Les RLISS font la promotion du plan Priorité aux patients : plan d'action en matière de soins de santé mis en oeuvre par le Ministère, et acceptent les responsabilités en matière de planification des soins de santé accordées par la *Loi donnant la priorité aux patients*. L'harmonisation d'autres modèles de prestation interdisciplinaire de soins primaires avec les RLISS donnent à ceux-ci la possibilité de piloter la transformation des soins primaires dans leur système local de soins de santé respectif. Les RLISS ont hâte de collaborer avec le Ministère, les CSC et d'autres fournisseurs de soins primaires à la mise en oeuvre de cette passionnante vision pour l'avenir des soins primaires.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu des centres de santé communautaires

Les 75 centres de santé communautaires (CSC) de l'Ontario sont des organismes de soins de santé sans but lucratif gérés par la collectivité qui offrent des programmes de soins primaires et de santé communautaire aux membres de leur collectivité. Les CSC défendent les personnes qui, autrement, feraient face à des obstacles à l'accès aux services de soins de santé attribuables à la pauvreté, à l'isolement géographique, à la langue, à la culture ou à un handicap, et ils leur offrent des programmes et des services. Pour servir ces personnes, les CSC travaillent avec la collectivité et élaborent des

programmes pour régler des problèmes sociaux qui mènent à des problèmes de santé.

Mentionnons par exemple le programme d'échange d'aiguilles, qui permet aux utilisateurs de drogues d'échanger des aiguilles usagées contre des aiguilles propres, afin de prévenir la propagation du VIH/sida et d'autres maladies et de réduire le risque de trouver des aiguilles usagées dans des lieux publics tels que les parcs et les terrains de jeu pour enfants. L'accès limité aux soins de santé primaires dans certaines régions rurales constitue un autre obstacle que les CSC sont censés aider à surmonter en servant la population de ces régions qui pourrait ne pas avoir d'autres options de soins de santé dans leurs collectivités. L'**annexe 1** fournit des exemples concrets des expériences vécues par les clients des CSC et de l'incidence positive que les services des CSC ont eue sur la vie de ces clients.

Les CSC sont gérés par des conseils communautaires bénévoles. Les membres du conseil d'administration sont principalement des clients, des membres de la collectivité et des dirigeants communautaires qui fournissent une orientation stratégique pour que les CSC offrent des programmes et services adaptés aux besoins locaux.

Les cliniciens comme les médecins et le personnel infirmier praticien qui dispensent des soins primaires aux patients des CSC sont tous salariés (financés par les budgets de fonctionnement des CSC) et ne sont pas rémunérés selon le modèle traditionnel de rémunération à l'acte en vertu du Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Les CSC sont également chargés de servir les clients qui ne sont pas couverts par l'Assurance-santé de l'Ontario, comme ceux qui n'ont pas légalement le droit de demeurer au Canada. (Les membres du personnel infirmier praticien sont des infirmières et infirmiers autorisés qui ont fait des études universitaires avancées et qui peuvent diagnostiquer, ordonner et interpréter des tests diagnostiques, prescrire des médicaments ou d'autres traitements, et pratiquer des interventions médicales.)

Le but des CSC est de maintenir les membres de leurs collectivités en bonne santé. Les CSC appuient le plan d'action de la province en matière de soins de santé, Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé, en aidant à améliorer l'accès aux soins de santé, en prodiguant des soins coordonnés et intégrés dans la collectivité, et en fournissant l'éducation, l'information et la transparence dont les patients ont besoin pour prendre les bonnes décisions concernant leur santé.

Tous les CSC de l'Ontario respectent les valeurs et les principes du modèle de santé et de bien-être illustré à la **figure 1**. Ce modèle repose sur des principes adaptés de l'Organisation mondiale de la Santé et sur les 14 déterminants sociaux de la santé (il s'agit de conditions sous-jacentes qui aident à déterminer l'état de santé d'une personne, comme le revenu, la scolarité, l'emploi, la sécurité ou l'insécurité alimentaire, le logement, l'exclusion ou l'inclusion sociale, le sexe, la race et les handicaps).

Figure 1 : Modèle de santé et de bien-être

Source des données : Association des centres de santé de l'Ontario et ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Notes :

- Les valeurs et les principes des centres de santé communautaires (CSC) sont présentés dans le cercle extérieur.
- Le modèle comprend huit attributs (cercle intérieur) qui guident le travail et l'approche des CSC.

Le modèle a été publié en mai 2013 par le réseau des directeurs généraux des CSC, qui se compose du directeur général de chacun des CSC de l'Ontario.

2.2 Clients des centres de santé communautaires

Les CSC servent environ 500 000 clients chaque année, soit environ 4 % de la population ontarienne. Les CSC de l'Ontario sont situés dans les régions rurales et les centres urbains (habituellement des quartiers à risque). Dans certaines régions rurales, où l'accès aux soins de santé est plus limité, les clients des CSC peuvent être la population générale de la zone desservie. Dans la plupart des autres cas, toutefois, les clients des CSC sont les membres des groupes de population à risque élevé, comme les sans-abri, les réfugiés, les nouveaux immigrants, les clients ayant des problèmes de santé mentale complexes, les personnes à faible revenu et les personnes non assurées. Environ 1,5 % des clients des CSC n'ont aucun type d'assurance-maladie.

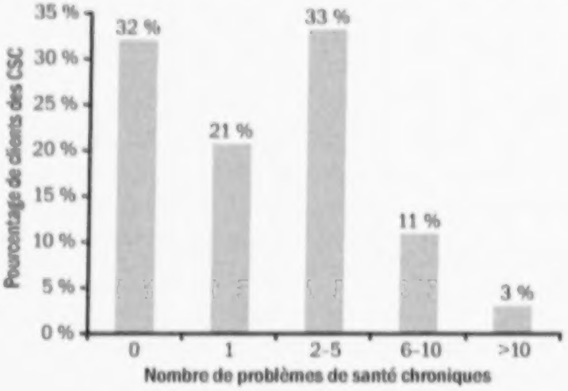
En servant les personnes vulnérables, les CSC peuvent contribuer à réduire la pression sur le système de santé et d'autres programmes du gouvernement provincial. Dans bien des cas, les CSC sont les seules sources de services cliniques et communautaires vers lesquelles les organismes de services sociaux peuvent diriger leurs clients, dont certains font partie de groupes de population à risque élevé. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) considère ces groupes comme des populations prioritaires, définies comme étant celles qui :

- font face à des obstacles géographiques, culturels, linguistiques ou autres à l'accès à une gamme appropriée de services de soins primaires;
- courent un plus grand risque de problèmes de santé en raison des déterminants sociaux de la santé (expliqués dans la **section 2.1**).

De nombreux clients des CSC ont plusieurs problèmes de santé, comme le montre la **figure 2**.

Figure 2 : Ventilation des clients des centres de santé communautaires (CSC) selon les problèmes de santé chroniques, mars 2017

Source des données : Association des centres de santé de l'Ontario



D'après les résultats d'une étude publiée en 2012 qui comparait les modèles de soins primaires en Ontario, les besoins des clients des CSC sont de 84 % plus complexes que ceux de la population générale de l'Ontario. Par ailleurs, 23 % des clients des CSC sont des aînés, comparativement à environ 17 % de la population générale. Les graphiques de la **figure 3** illustrent la répartition des clients des CSC en fonction du revenu, de l'âge et de l'état d'assuré au 31 mars 2017.

2.3 Expansion et emplacement actuel des centres de santé communautaires

Le premier CSC de l'Ontario a été établi au début des années 1970. Les CSC ne sont pas propres à l'Ontario : ils existent dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada, parfois sous des noms différents. Le premier CSC du Canada, le Mount Carmel Health Centre de Winnipeg, a ouvert ses portes en 1926.

En consultation avec les intervenants concernés, le Ministère décide de l'emplacement et du nombre de CSC en Ontario. La dernière expansion majeure

Figure 3 : Profil des clients des centres de santé communautaires, mars 2017

Source des données : Association des centres de santé de l'Ontario

Figure 3a : Ventilation des clients selon le revenu annuel individuel déclaré

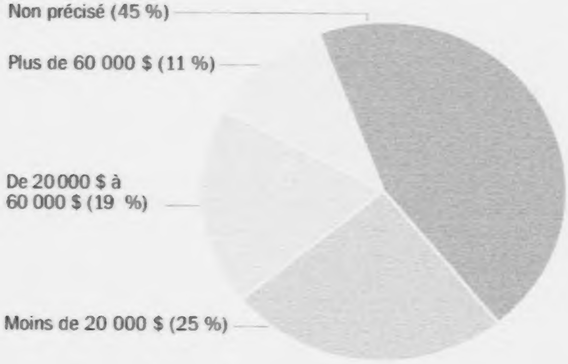


Figure 3b : Ventilation des clients selon l'âge

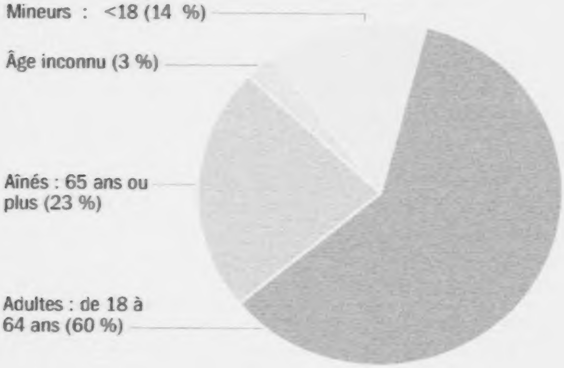
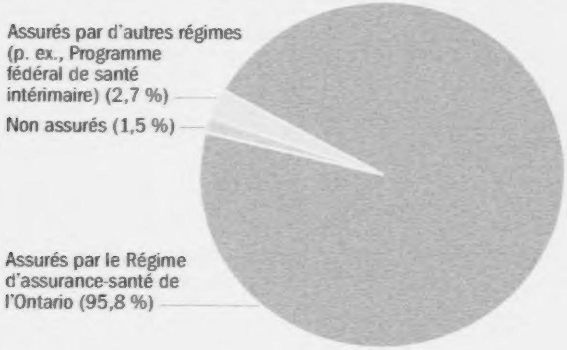


Figure 3c : Ventilation des clients selon qu'ils sont assurés ou non



Note : Les données portent uniquement sur les clients inscrits comme patients en soins primaires et sur les soins interdisciplinaires dispensés dans les centres de santé communautaires (CSC). Elles ne comprennent pas les clients qui participent uniquement aux programmes communautaires des CSC.

du réseau des CSC en Ontario a été annoncée en 2004 et 2005. Au moment de notre audit, l'Ontario comptait 75 CSC exerçant leurs activités dans 145 emplacements (y compris 70 sites satellites). La **figure 4** montre l'emplacement des CSC, tandis que l'**annexe 2** présente les moments marquants de leur histoire.

2.4 Programmes et services offerts dans les centres de santé communautaires

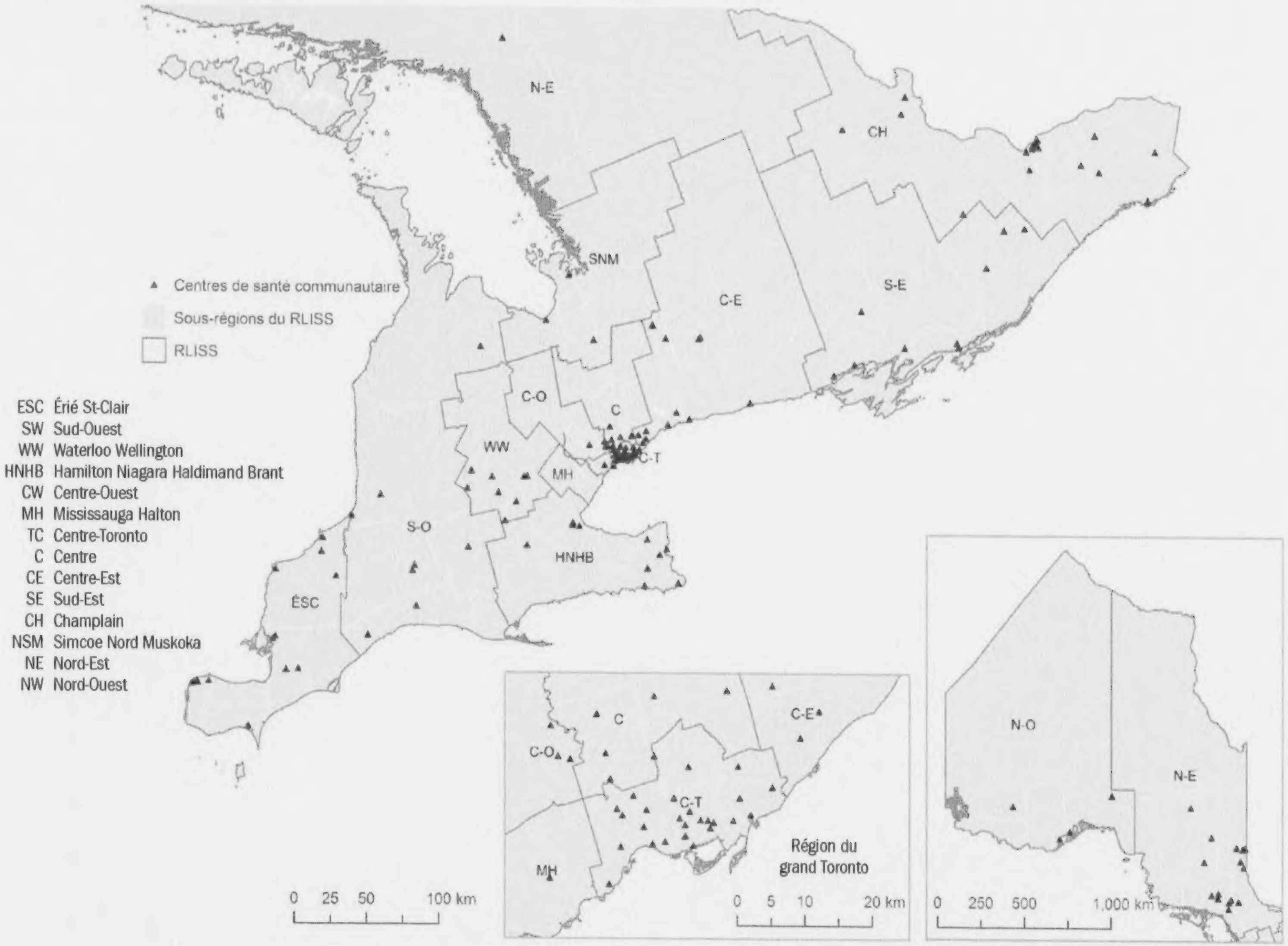
2.4.1 Programmes et services offerts dans les CSC

Les CSC offrent des programmes de soins primaires et de santé communautaire à leurs clients. Ces programmes s'inscrivent dans cinq domaines que le Ministère associe à l'objectif fondamental du gouvernement d'établir un système de soins de santé axé sur le patient. Ils comprennent :

- les soins primaires (soins courants qu'un patient reçoit, par exemple la consultation d'un médecin ou d'un membre du personnel infirmier praticien, les examens, les vaccins, les échographies et les analyses sanguines);
- la prévention des maladies (par exemple, les conseils en nutrition et les soins du pied diabétique);
- la promotion de la santé (par exemple, les programmes de gestion du stress, d'abandon du tabagisme et d'exercice);
- le renforcement des capacités communautaires (par exemple, l'information sur les ressources communautaires et la façon d'y accéder, la formation en leadership et le perfectionnement des compétences des jeunes, les programmes à l'intention des parents et des enfants et la prévention de la violence);
- l'intégration des services (par exemple, la mise en contact avec d'autres fournisseurs de services de santé).

Figure 4 : Centres de santé communautaires de l'Ontario

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Étant donné que chaque CSC est régi par son propre conseil d'administration communautaire, il peut déterminer le type et la combinaison de services qui couvrent ces cinq domaines et n'a pas à offrir exactement les mêmes services que les autres.

Les soins primaires interprofessionnels (expliqués dans la **section 2.4.2**) et les programmes de santé communautaires offerts par les CSC peuvent être financés par le Ministère, par d'autres ministères ou par d'autres ordres de gouvernement. Par exemple, les CSC peuvent offrir des programmes d'éducation sur le diabète, des programmes d'abandon du tabagisme et des programmes de soutien en santé mentale (financés par le Ministère), des programmes de nutrition prénatale (financés par le gouvernement fédéral), des cliniques juridiques (financées par le ministère du Procureur général) et des services de soutien au logement (financés par l'administration municipale). Les CSC travaillent souvent en partenariat avec des organismes externes comme les organismes d'aide à l'établissement des immigrants et d'autres intervenants qui mettent l'accent sur des questions sociales et de santé plus vastes, pour s'assurer que leurs services sont axés sur les personnes qui pourraient avoir du mal à accéder aux soins de santé et aider leurs clients à accéder aux programmes non offerts dans les CSC.

Les clients peuvent avoir accès à une partie ou à la totalité des services offerts par les CSC. Environ la moitié des clients des CSC ont accès aux soins primaires fournis par des médecins ou des membres du personnel infirmier praticien. L'autre moitié n'a pas accès aux soins primaires offerts par les CSC, mais peut bénéficier de leurs services interdisciplinaires ou de leurs programmes de santé communautaires.

2.4.2 Professionnels qui dispensent des soins et des services dans les CSC

Les CSC fournissent des soins de santé de type interprofessionnel. Grâce à ce modèle, les patients peuvent obtenir une gamme complète de soins de santé sous le même toit auprès d'une équipe de professionnels de la santé pouvant inclure des médecins, des infirmières praticiennes ou infirmiers praticiens, des diététistes, des podologues (spécialistes des pieds) et des physiothérapeutes, ainsi qu'un autre groupe de professionnels qui appuient les clients, comme les promoteurs de la santé, les intervenants du système de santé et les travailleurs sociaux. La disponibilité de ces professionnels dépend du CSC.

L'Ontario compte également d'autres modèles de soins primaires interprofessionnels, dont certains ne servent pas les mêmes groupes démographiques que les CSC. L'**annexe 3** compare les CSC à ces autres modèles interprofessionnels, qui comprennent ce qui suit :

- Centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones (10 en Ontario) : centres qui offrent un amalgame d'approches autochtones traditionnelles en matière de santé et de mieux-être, de soins primaires et de promotion de la santé dans des contextes adaptés sur le plan culturel.
- Cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien (25 en Ontario) : cliniques offrant des services de soins primaires complets et coordonnés aux personnes de tous âges. Les infirmières praticiennes et infirmiers praticiens sont les principaux fournisseurs de soins primaires de ces cliniques. En plus des médecins collaborateurs, les autres membres de l'équipe de soins de santé peuvent inclure des infirmières et infirmiers autorisés, des diététistes, des travailleurs sociaux, des ergothérapeutes et des travailleurs en santé mentale.
- Équipes de santé familiale (184 en Ontario) : équipes de médecins de famille, d'infirmières praticiennes et infirmiers praticiens, d'infirmières et infirmiers autorisés, de travailleurs sociaux, de diététistes et d'autres professionnels qui travaillent ensemble (mais peut-être pas au même endroit) pour fournir des soins de santé

primaires à leur collectivité. Chaque équipe de santé familiale est conçue pour répondre aux besoins locaux en matière de santé et de services communautaires.

2.5 Principaux intervenants des centres de santé communautaires

2.5.1 Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère)

Le Ministère est ultimement responsable de la surveillance et de la production de rapports sur le système de santé dans son ensemble. Le rôle du Ministère consiste à fournir une orientation générale et un leadership pour le système de santé, en mettant l'accent sur l'élaboration de lois, de normes et de politiques à l'appui de ses orientations stratégiques, et à s'assurer que les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) répondent à ses attentes, conformément aux documents contractuels négociés entre les RLISS et le Ministère. Le Ministère finance presque tous les coûts du programme des CSC par l'entremise des 14 RLISS de l'Ontario et fournit des fonds d'immobilisations directement à tous les CSC.

2.5.2 Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS)

Les CSC reçoivent la majorité de leur financement des 14 RLISS de l'Ontario, qui ont été mis sur pied aux termes de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* et ont pour mandat de créer un système de santé intégré pour améliorer la santé de la population ontarienne. Outre les CSC, les RLISS financent et supervisent d'autres fournisseurs de services de santé comme les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée et les organismes communautaires de santé mentale et de lutte contre les dépendances. Chaque région desservie par un RLISS compte au moins un CSC.

En vertu de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*, entrée en vigueur en décembre 2016, les RLISS ont maintenant le pouvoir légal de financer et de gérer certains volets des soins primaires en Ontario, y compris les équipes de santé familiale, les cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien et les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones (actuellement financés et gérés par le Ministère) en plus des CSC. Les RLISS ont également un mandat élargi pour appuyer la planification des services de soins primaires. La transition des trois modèles aux RLISS n'avait pas encore commencé au moment où nous avons terminé notre audit.

Les RLISS concluent une entente de responsabilisation annuelle avec chaque CSC. L'entente énonce les modalités que les CSC doivent respecter dans la prestation des services de santé à leurs clients.

2.5.3 Association des centres de santé de l'Ontario

Presque tous les CSC (74 sur 75) sont membres de l'Association des centres de santé de l'Ontario (l'Association), qui est financée par ses membres et basée à Toronto et qui compte moins de 20 employés. L'Association représente également d'autres organismes de soins primaires gérés par la collectivité, y compris les 10 centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones, 10 des équipes communautaires de santé familiale et environ la moitié des cliniques dirigées par le personnel infirmier praticien de la province. En plus des droits d'adhésion de ses membres, l'Association a reçu au total environ 27 millions de dollars du Ministère depuis 1999-2000 pour divers projets, dont la plupart étaient liés à la technologie de l'information. L'Association soutient les CSC en ce qui concerne les politiques et les relations avec les intervenants, la gestion de l'information, la recherche et l'évaluation.

2.6 Financement

Au cours de l'exercice 2016-2017, le Ministère, par l'entremise des RLISS, a versé un financement de

programme de 401 millions de dollars aux CSC, ce qui représente moins de 2 % des paiements versés aux fournisseurs de services de santé gérés par les RLISS. Ces 401 millions de dollars représentent une augmentation de 114 % par rapport à 2007-2008, lorsque les CSC étaient financés à hauteur de 187 millions. Les **figures 5a** et **5b** indiquent la tendance d'une année sur l'autre du financement du programme des CSC fourni par le Ministère, le nombre d'emplacements et le nombre de clients des CSC. En 2016-2017, le Ministère a également versé un peu plus de 16 millions de dollars en fonds d'immobilisations pour les CSC.

Certains CSC reçoivent également des fonds d'autres sources, comme les organismes de bienfaisance et les fondations, d'autres ministères provinciaux et d'autres ordres de gouvernement. En 2016-2017, les CSC ont déclaré au Ministère qu'ils avaient reçu environ 96 millions de dollars de ces autres sources.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), en partenariat avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et les centres de santé communautaires (CSC), avait mis en place des systèmes et procédures efficaces pour :

- superviser, coordonner et exécuter des programmes et services par l'entremise des CSC en temps opportun et de manière rentable afin de répondre aux besoins de la collectivité, y compris ceux de la population prioritaire;
- mesurer la qualité et l'efficacité des services fournis et en rendre compte au public.

Avant de commencer notre travail, nous avons défini les critères d'audit à respecter pour atteindre notre objectif. Ces critères ont été établis en fonction des lois, des politiques et des procédures applicables ainsi que des résultats d'études internes et externes. La haute direction du Ministère et des quatre RLISS visités durant l'audit ont examiné l'objectif de notre audit et les critères connexes énumérés à l'**annexe 4** et ont reconnu qu'ils étaient pertinents.

Nous avons mis l'accent sur les activités des CSC au cours de la période de deux ans terminée le 31 mars 2017, et nous avons tenu compte des données et événements pertinents des 10 dernières années. Nous avons mené notre audit de janvier à juin 2017, et nous avons obtenu une déclaration écrite du Ministère et des RLISS selon laquelle, au 16 novembre 2017, ils nous avaient fourni toute l'information connue susceptible d'avoir une incidence importante sur les constatations ou conclusions du présent rapport.

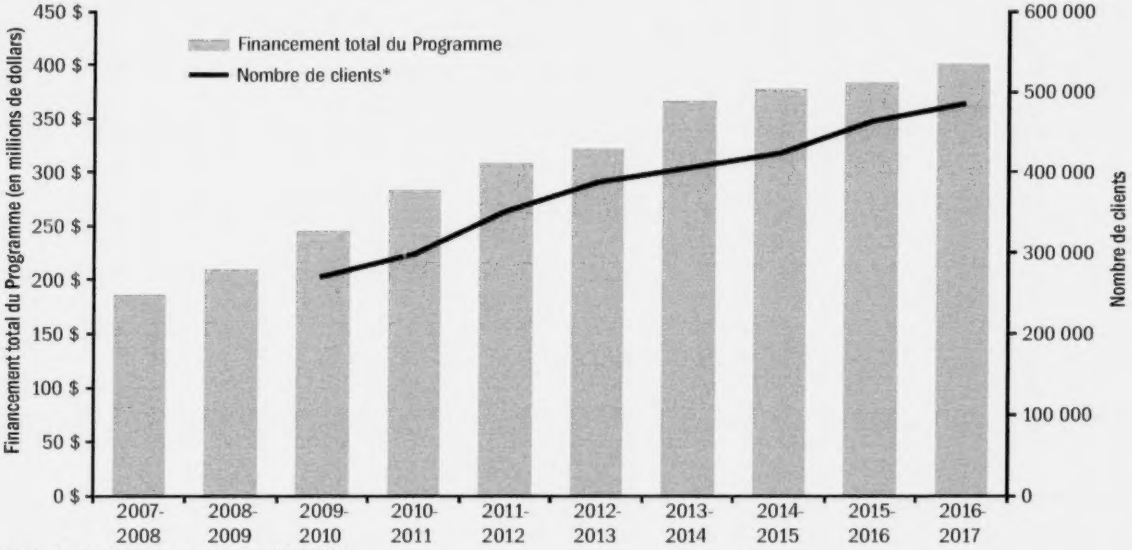
Dans le cadre de notre travail, nous avons obtenu des documents et mené des entrevues auprès du personnel des directions suivantes du Ministère :

- la Direction des soins primaires, qui fournit une expertise et des conseils stratégiques aux CSC afin d'améliorer l'accès équitable et rapide aux soins primaires qu'ils fournissent;
- la Direction de la liaison avec les RLISS, qui élabore, négocie et gère les rapports redditionnels avec les 14 RLISS de l'Ontario;
- la Direction de la gestion financière, qui rapproche le financement du Ministère et les dépenses des CSC à la fin de l'exercice;
- la Direction de l'investissement dans les immobilisations en matière de santé, qui fournit des fonds aux CSC pour la réparation, la modernisation et l'agrandissement de leurs installations.

Le Ministère verse des paiements de transfert aux 14 RLISS de l'Ontario qui, à leur tour, passent des contrats avec les CSC pour fournir des soins primaires et des services communautaires aux clients de leur collectivité. Dans le cadre de notre audit, nous avons visité 4 des 14 RLISS : Centre-Toronto (bureau central à Toronto), Sud-Ouest (bureau central à London), Simcoe Nord Muskoka (bureau central à Orillia) et Champlain (bureau central à Ottawa). En 2016-2017, les

Figure 5a : Nombre de clients et total du financement du Programme des centres de santé communautaires du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, 2007-2008–2016-2017

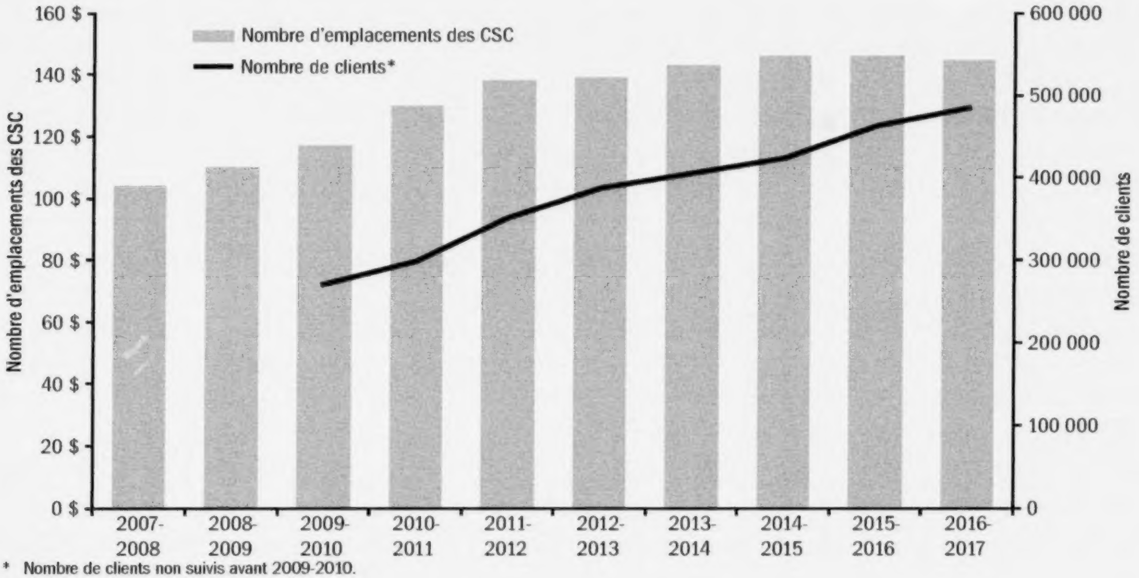
Source des données : Association des centres de santé de l'Ontario, Secrétariat du Conseil du Trésor



* Nombre de clients non suivis avant 2009-2010.

Figure 5b : Nombre de clients et nombre de centres de santé communautaires (CSC), 2007-2008–2016-2017

Source des données : Association des centres de santé de l'Ontario, Secrétariat du Conseil du Trésor



* Nombre de clients non suivis avant 2009-2010.

dépenses combinées de ces RLISS pour les CSC représentaient près de 50 % des dépenses globales du Ministère dans ce domaine. De plus, nous avons visité huit CSC gérés par ces quatre RLISS qui sont situés dans des collectivités urbaines et rurales. Nous avons visité leurs installations, examiné les documents pertinents et interviewé la haute direction, le personnel de première ligne, les membres du conseil d'administration et certains clients des CSC afin d'obtenir leurs points de vue sur les façons d'améliorer la prestation des programmes. Dans quatre des huit CSC, nous avons effectué d'autres procédures d'audit sur certains aspects.

L'Association des centres de santé de l'Ontario (l'Association) représente presque tous les CSC de l'Ontario et tient des données au nom de presque tous les CSC à partir de leurs systèmes de dossiers médicaux électroniques. Pour obtenir une vue d'ensemble du secteur des CSC, nous avons rencontré des représentants de l'Association et avons obtenu et analysé des données anonymes opérationnelles et agrégées sur les profils des clients.

Afin de mieux comprendre les problèmes auxquels font face les CSC en Ontario, nous avons rencontré des représentants de l'Association canadienne des centres de santé communautaires et de l'Association des équipes de santé familiale de l'Ontario. Nous avons également examiné des études et des rapports publiés par des organismes comme le Conference Board du Canada, l'Institut de recherche en services de santé et le Groupe de planification en matière de soins primaires. (Ce groupe a été établi en 2010 pour rédiger une stratégie de renforcement des soins de santé primaires en Ontario et établir un consensus autour de cette stratégie. Il est présidé par un sous-ministre adjoint du Ministère et comprend des membres de l'Ontario Medical Association, de l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, de l'Ontario College of Family Physicians et de l'Association). Nous avons également obtenu des statistiques sur les plaintes reçues sur les CSC par le Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, et nous en avons tenu compte dans notre audit.

Nous avons engagé une personne experte qui connaît bien le système de santé de l'Ontario, et particulièrement les centres de santé communautaires, pour nous aider à mener notre audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Aucune évaluation n'a été effectuée afin de déterminer si les CSC répondent aux besoins des collectivités

4.1.1 Aucun processus ne permet de déterminer si les CSC sont surutilisés ou sous-utilisés

Ni le Ministère ni les RLISS n'ont mis en place de processus pour déterminer si les CSC répondent aux exigences de leurs collectivités. Nous avons constaté que ni l'une ni l'autre des parties n'avait effectué d'évaluation périodique afin de déterminer le nombre de personnes réellement servies par les CSC par rapport au nombre de personnes dont ils sont censés être responsables, les régions où il existe des listes d'attente pour divers services des CSC, ainsi que la croissance des groupes de clients cibles. Une telle analyse permettrait de déterminer combien de CSC devraient être financés et où ils devraient être situés en Ontario afin d'optimiser la réponse aux besoins des Ontariens.

Comme il est mentionné dans la **section 2.3**, en 2004 et 2005, le Ministère a annoncé l'expansion de 49 CSC et sites satellites. Selon le Ministère, au moment de notre audit, 30 de ces sites étaient achevés en grande partie, 12 étaient en cours et 7 n'avaient pas soumis les documents requis au Ministère pour procéder à leur expansion. Le Ministère a expliqué que les projets des CSC toujours en cours plus de 10 ans plus tard en étaient encore à l'étape de la planification de projet ou étaient en chantier.

Nous avons demandé au Ministère de nous fournir l'analyse effectuée en 2004 et 2005 pour déterminer où ces nouveaux CSC et bureaux satellites devraient être situés. Le Ministère n'a pas pu produire cette analyse. Il nous a également informés que les projets étaient soumis sur la base d'une proposition de l'organisme parrain, qui peut être un CSC existant ou un autre organisme de services de santé. En d'autres termes, le Ministère n'évaluait ni l'utilisation des services ni les besoins insatisfaits des collectivités concernées avant de procéder à l'établissement de ces nouveaux sites à l'échelle de la province.

Le nombre de patients dont les CSC étaient responsables différait de la cible

La capacité d'un CSC dépend en grande partie du nombre réel de cliniciens des soins primaires qui travaillent au centre et d'un score de complexité des cas qui diffère d'un CSC à l'autre. L'Association des centres de santé de l'Ontario (l'Association) calcule le nombre de patients que chaque CSC est censé inscrire à ses soins primaires, au moyen d'une formule élaborée par l'Institut de recherche en services de santé qui tient compte de la complexité des besoins des patients et du nombre de cliniciens des soins primaires (médecins et personnel infirmier praticien). On s'attend à ce qu'un CSC dont les patients ont des besoins plus complexes inscrive moins de patients qu'un CSC dont les patients sont en meilleure santé. Ce calcul est mis à jour chaque année pour chaque CSC. Dans l'ensemble, les clients des CSC ont des besoins de 84 % plus complexes que la population générale de l'Ontario.

Selon cette formule de calcul du nombre de cas, tous les CSC sont censés être responsables d'environ 405 000 patients au total. Le nombre de patients dont chaque CSC est censé être responsable (appelé « patientèle ») varie selon la complexité des besoins des patients inscrits au CSC et le nombre de cliniciens employés par ce CSC. La patientèle exclut les clients qui utilisent uniquement des services du CSC autre que les soins primaires, comme les programmes communautaires et les services interdisciplinaires offerts par des professionnels comme les travailleurs sociaux et les diététistes.

Au 31 mars 2017, les CSC de tout l'Ontario comptaient environ 335 300 patients inscrits en soins primaires, soit 83 % de la patientèle cible. Alors que 16 % des CSC atteignaient ou dépassaient la cible fixée, l'un d'eux atteignant même 172 % du nombre de cas prévu, environ la moitié se situait à moins de 80 % de la patientèle cible.

Nous avons également examiné le nombre de patients réellement servis par les CSC afin de mieux comprendre l'utilisation, car même si une personne est inscrite auprès d'un CSC, son utilisation des services peut varier en fonction de ses besoins continus en matière de santé. Par exemple, une personne pourrait simplement être inscrite comme patient d'un CSC, mais rarement utiliser ses services, tandis que certains clients ayant des besoins complexes (comme les aînés) peuvent faire une utilisation plus fréquente des services.

La meilleure information susceptible de donner une idée approximative de l'utilisation réelle est le nombre de consultations données par chaque médecin ou membre du personnel infirmier praticien du CSC. D'après les données de l'Association, en 2016-2017, les médecins ou membres du personnel infirmier praticien équivalent à temps plein des CSC ont accordé 31 consultations (interactions directes en personne avec les patients) par semaine en moyenne, mais ce nombre variait entre 16 et près de 60. Toutefois, les RLISS n'ont pas examiné les raisons pour lesquelles certains CSC ne voyaient pas autant de patients que d'autres. Les différences pourraient être attribuables à la complexité des besoins des patients servis, mais une comparaison des consultations entre les CSC qui servent les patients ayant des scores de complexité similaires permettrait de cerner les possibilités de redistribution des ressources et des fonds entre les CSC.

Il existe des listes d'attente pour certains services des CSC

Aucun des quatre RLISS visités n'exigeait que les CSC déclarent les données sur les listes d'attente, de sorte qu'ils ne savaient pas quels CSC avaient des listes d'attente ni combien de personnes attendaient d'accéder aux services, et qu'ils ne connaissaient pas les temps d'attente. Par conséquent, ces RLISS ne pouvaient pas utiliser cette information pour déterminer si certains CSC ont mieux servi leurs collectivités que d'autres. Même si le Ministère avait été chargé de déterminer le nombre et l'emplacement des CSC à l'échelle de la province, il n'avait pas lui non plus recueilli de données sur les listes d'attente des CSC. Par conséquent, le Ministère n'avait pas de renseignements complets pour éclairer la planification et les décisions futures en matière d'investissement. Nous discutons des listes d'attente en détail dans la **section 4.2.1**.

La population de clients cibles des CSC a augmenté

Même si le Ministère a établi plus de CSC et de sites satellites à la suite de ses annonces de 2004 et 2005 (voir les détails à l'**annexe 2**), les groupes de population qui sont censés utiliser les services des CSC ont augmenté depuis ce temps.

Plus de 20 000 réfugiés syriens se sont établis en Ontario entre novembre 2015 et mai 2017, et les cas d'aide sociale (personnes ayant besoin d'une aide financière temporaire qui reçoivent un soutien du programme Ontario au travail) ont connu une hausse de 13 % entre 2007-2008 et 2016-2017. En outre, le niveau d'immigration annuel devrait augmenter de 29 % entre 2016 et 2041.

Un CSC que nous avons visité durant notre audit a indiqué qu'il ne serait pas en mesure de répondre aux besoins de sa collectivité au cours des prochaines années, car la population de la région desservie s'est accrue et a vieilli, et ses besoins sont complexes. Ce CSC avait déjà une liste d'attente pour les soins primaires au moment de notre visite et en était à 119 % de sa capacité.

4.1.2 Les CSC n'ont pas fait l'objet d'une comparaison globale avec d'autres modèles

Le fait que les différents modèles de soins primaires ne relèvent pas des mêmes organismes ne favorise pas une planification adéquate

Un certain nombre de modèles de soins primaires coexistent en Ontario. La plupart des Ontariens connaissent le modèle des médecins praticiens autonomes, mais il existe d'autres modèles, comme ceux des soins primaires interprofessionnels où un médecin ou un membre du personnel infirmier praticien travaille avec d'autres professionnels pour offrir des services de santé aux patients. Nous avons décrit ces modèles dans la **section 2.4.2**. En 2011, le Groupe de planification en matière de soins primaires (décrit dans la **section 3.0**) a recommandé au Ministère que tous les Ontariens soient associés à un modèle de soins primaires professionnels, qu'il s'agisse des CSC, des équipes de santé familiale, des cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien ou des centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones. Le Groupe de planification a ajouté qu'il n'était pas recommandé d'élaborer de nouveaux modèles de prestation.

Au cours des 10 dernières années, la responsabilité des modèles de soins primaires interprofessionnels a été partagée entre le Ministère et les RLISS, de sorte qu'il est difficile pour l'une ou l'autre partie de disposer de tous les renseignements requis pour prendre des décisions éclairées au sujet de la planification globale des soins primaires en Ontario. Avant 2007, les CSC et d'autres fournisseurs de soins primaires relevaient de la responsabilité du Ministère. Les RLISS sont établis en vertu de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*. En 2007, le Ministère a confié la surveillance des CSC aux RLISS, mais a conservé la responsabilité des autres modèles de soins primaires interprofessionnels. Le Ministère a attribué sa décision au fait que, comparativement

aux autres modèles, celui des CSC était déjà bien développé à ce moment-là.

En conséquence de l'adoption de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*, les RLISS ont maintenant le pouvoir de financer et de gérer tous les modèles de soins primaires interprofessionnels. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas commencé à transférer les responsabilités de financement et de gestion des trois modèles aux RLISS, et il n'avait pas établi de délai pour ce transfert.

Absence d'évaluation de tous les modèles de soins primaires

Une évaluation exhaustive de tous les modèles de soins primaires en Ontario aiderait à déterminer la meilleure façon d'utiliser ces modèles, y compris les CSC, pour assurer une prestation efficace des soins primaires aux Ontariennes et Ontariens. Plusieurs études ontariennes préconisent également une évaluation de tous les modèles de soins primaires en Ontario.

- Entre 2012 et 2015, le Ministère a demandé à l'Institut de recherche en services de santé et au Conference Board du Canada de mener quatre études comparant les différents modèles de soins primaires afin de cerner les différences démographiques, l'utilisation des services de santé et le rendement. Ces études n'ont pas permis de déterminer de façon concluante que les CSC étaient préférables aux autres modèles. En effet, même si les CSC affichaient une plus forte proportion de patientes ayant subi un test Pap (procédure permettant de détecter le cancer du col de l'utérus) et géraient mieux les maladies chroniques de leurs patients, ceux-ci affichaient des taux plus élevés de réadmission à l'hôpital et de visites aux salles des urgences. Les études indiquaient que ces résultats pourraient refléter le fait que les CSC servent une proportion considérablement plus élevée de personnes à faible revenu, de nouveaux arrivants au Canada ou de patients ayant plusieurs problèmes de santé. Les auteurs de l'une de ces études ont également souligné la nécessité d'une évaluation plus poussée du rendement des modèles de soins primaires de l'Ontario par rapport aux coûts et aux modèles d'autres administrations.
- En 2011, le Groupe de planification en matière de soins primaires a recommandé au Ministère d'élaborer un énoncé clair et mesurable des buts et objectifs que le système de soins primaires devrait atteindre ainsi qu'une stratégie à long terme pour poursuivre l'intégration des équipes interdisciplinaires de professionnels de la santé dans la pratique des soins primaires.
- En 2001, le Ministère a demandé à deux consultants externes de procéder à un examen stratégique des CSC. L'un des objectifs de cet examen stratégique était de « [s]ituer le développement à venir des CSC dans un plan général qui soit aligné sur les stratégies clés du ministère et les directives clés du gouvernement, y compris la réforme du système de soins primaires ». Cet examen des CSC, réalisé il y a 16 ans, est le dernier réalisé par le Ministère, et il a donné lieu à 11 recommandations visant à améliorer la prestation des services des centres. L'une des recommandations formulées était que le Ministère veille à ce que les CSC jouent un rôle stratégique dans la réforme des soins primaires.
- Lors de notre dernier audit des CSC en 2000, nous avions recommandé au Ministère d'évaluer l'efficience et l'efficacité des CSC dans la prestation de soins de santé primaires de qualité et de comparer les résultats à ceux des autres modèles de soins primaires.

Le Ministère nous a informé que le plan provincial sur les soins primaires fait partie de *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé*, le plan stratégique sur le système général de soins de santé en Ontario. Le plan

Priorité aux patients donne une orientation précise sur le renforcement des soins primaires, notamment l'accès rapide à un fournisseur de soins primaires, la facilitation d'un accès amélioré aux spécialistes, une meilleure coordination des soins pour les patients ayant des besoins complexes, l'octroi de pouvoirs au personnel infirmier praticien de prescrire des appareils et accessoires fonctionnels, et la prestation de plus de services de réadaptation pour les aînés. Or, le plan ne précise pas le rôle stratégique des CSC dans le système de soins primaires, ce qui aiderait le Ministère et les RLISS à déterminer si les CSC évoluent dans la bonne voie de la façon prévue et de manière à répondre aux besoins de la population. En outre, le plan ne comprend pas de mesures du rendement pour évaluer l'atteinte des objectifs et les progrès accomplis à cette fin.

Quatre sous-régions du RLISS n'offraient pas de soins primaires interprofessionnels

Conformément aux nouvelles exigences de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*, au début de 2017, le Ministère a avalisé 76 sous-régions (petites régions géographiques situées à l'intérieur des limites actuelles des RLISS) pour permettre aux RLISS de mieux planifier et de mieux répondre aux besoins locaux en santé.

À notre demande, le Ministère a demandé aux RLISS de déterminer combien des 76 sous-régions n'avaient pas de CSC. Cette analyse a révélé que 35 des 76 sous-régions n'avaient pas de CSC, comme l'indique la **figure 6**. De plus, quatre de ces sous-régions n'offrent aucune autre forme de soins primaires interprofessionnels, comme les équipes de santé familiale et les centres d'accès aux services de santé pour Autochtones.

Par conséquent, les patients de ces communautés ne bénéficient pas des mêmes soins primaires interprofessionnels que les patients d'autres régions de la province. Ils doivent plutôt rendre visite à des cliniciens situés à plusieurs endroits pour obtenir des services de santé qui sont généralement fournis sous le même toit dans un CSC, ou se rendre dans une autre sous-région pour accéder à des soins primaires interprofessionnels. De plus, les médecins praticiens autonomes de ces collectivités peuvent faire face à une charge de travail excessive en raison des clients ayant des besoins complexes.

Dans le budget de l'Ontario de 2017, le gouvernement a annoncé qu'il investirait 15 millions de dollars en 2017-2018 pour créer des équipes interprofessionnelles ou élargir les équipes existantes afin que chacune des 76 sous-régions de l'Ontario dispose d'une équipe.

RECOMMANDATION 1

Afin d'éclairer les décisions sur la façon d'utiliser les investissements dans les centres de santé communautaires (CSC) pour mieux répondre aux besoins de la population ontarienne, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- élaborer et mettre en œuvre un processus afin d'obtenir et de mettre régulièrement à jour des données sur la capacité et l'utilisation, compte tenu du nombre de personnes réellement servies par les CSC par rapport au nombre de personnes dont ils devraient être responsables, ainsi que sur les listes d'attente et la croissance des groupes de clients cibles;
- déterminer s'il y a lieu de mettre en œuvre la recommandation du Groupe de planification en matière de soins primaires d'assurer l'accès de tous les résidents de l'Ontario à des soins primaires interprofessionnels, en plus d'élaborer et de mettre en œuvre un plan à cet égard s'ils le jugent approprié.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS appuient l'adoption d'une approche fondée sur les données probantes pour investir dans les soins de santé et assurer un accès équitable aux soins pour toute la population

Figure 6 : Centres de santé communautaires des réseaux locaux d'intégration des services de santé et des sous-régions, mars 2017

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

RLISS	Sous-région de RLISS	Sans CSC	Sans CSC, ESF, clinique DPIP ni CASSA
Érié St-Clair	Windsor		
	Tecumseh Lakeshore Amherstburg LaSalle	X	
	Essex South Shore	X	
	Centre-ville de Chatham		
	Région rurale de Kent	X	
	Lambton		
Sud-Ouest	Grey Bruce		
	Huron Perth	X	
	London et Middlesex		
	Elgin		
	Oxford		
Waterloo Wellington	Guelph-Puslinch		
	Cambridge-North Dumfries		
	Kitchener-Waterloo-Wellesley-Wilmot-Woolwich		
	Wellington	X	
Hamilton Niagara Haldimand Brant	Hamilton		
	Burlington	X	
	Niagara Nord-Ouest	X	
	Niagara		
	Brant		
	Haldimand Norfolk	X	
Centre-Ouest	Etobicoke-Nord, Malton, Woodbridge-Ouest		
	Dufferin	X	
	Bolton-Caledon	X	X
	Bramalea		
	Brampton	X	
Mississauga Halton	Mississauga-Est*	X	
	Halton Hills	X	
	Milton	X	
	Oakville	X	
	Mississauga Nord-Ouest	X	
	Mississauga Sud-Ouest	X	X
	Etobicoke-Sud	X	
Centre-Toronto	Ouest		
	Centre-Ouest		
	Nord		
	Centre-Est		
	Est		

RLISS	Sous-région de RLISS	Sans CSC	Sans CSC, ESF, clinique DPIP ni CASSA
Centre	North York Ouest		
	North York Centre	X	
	Région de York Ouest		
	Région de York Est	X	
	Simcoe-Sud	X	
	Région de York Nord	X	
Centre-Est	Ville et comté de Peterborough	X	
	Comté de Haliburton et Ville de Kawartha Lakes		
	Comté de Northumberland		
	Durham Nord-Est		
	Durham Ouest	X	
	Scarborough Nord	X	
	Scarborough Sud		
Sud-Est	Région rurale de Hastings		
	Quinte		
	Région rurale de Frontenac, Lennox et Addington	X	
	Kingston		
	Leeds, Lanark et Grenville		
Champlain	Ottawa Centre		
	Ottawa Ouest	X	
	Champlain Est		
	Champlain Ouest		
	Ottawa Est	X	
Simcoe Nord Muskoka	Barrie et secteur		
	Baie Georgienne Sud		
	Couchiching	X	
	Muskoka	X	
	Simcoe Nord		
Nord-Est	Nipissing-Temiskaming		
	Sudbury-Manitoulin-Parry Sound		
	Algoma	X	
	Cochrane		
	Côtes de la baie James et de la baie d'Hudson	X	X
Nord-Ouest	District de Kenora		
	District de Rainy River	X	
	District de Thunder Bay	X	
	Ville de Thunder Bay		
	Nord	X	X
Total		**35**	**4**

Note : RLISS : réseau local d'intégration des services de santé, CSC : centre de santé communautaire, ESF : équipe de santé familiale, CDPIP : clinique dirigée par du personnel infirmier praticien, CASCA : centre d'accès aux services de santé pour les Autochtones

* Mississauga-Est a un bureau satellite du CSC dans le RLISS de Toronto-Centre.

ontarienne. Dans le cadre d'ententes de responsabilisation conclues avec les RLISS, les CSC fournissent aux RLISS des mises à jour régulières sur le rendement, y compris des renseignements sur le nombre de patients qui obtiennent des soins. Les RLISS examinent ces rapports afin de s'assurer que tous les fournisseurs de soins de santé, dont les CSC, affectent les fonds publics aux fins prévues. Les RLISS s'appuient sur les renseignements sur l'utilisation et d'autres demandes pour prendre des décisions concernant le secteur des RLISS.

Les RLISS sont également d'accord avec la recommandation formulée par le Groupe de planification en matière de soins primaires et sont déterminés à aider les Ontariennes et Ontariens à obtenir des soins primaires interprofessionnels. En 2017, grâce à un financement du Ministère, tous les RLISS ont élargi la portée du programme Accès Soins pour favoriser l'ajout des soins primaires à titre d'élément fondamental du système local de soins de santé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est déterminé à assurer l'accès à des services complets et continus de soins de santé aux Ontariennes et Ontariens, partout dans la province. Le budget de l'Ontario de 2017 énonçait l'engagement d'appuyer l'expansion des équipes interprofessionnelles de santé afin que chacune des 76 sous-régions de la province soit dotée d'une équipe. À l'appui de cette initiative, le Ministère élabore une méthode d'évaluation des besoins généraux en soins primaires dans les sous-régions des RLISS, et de la mesure dans laquelle ces besoins sont satisfaits. Le Ministère mène ces initiatives et prévoit prendre ses décisions définitives en matière d'investissements au printemps 2018. Ces efforts visent tous les modèles de prestation de soins primaires.

Le Ministère reconnaît l'importance des équipes de soins interprofessionnelles pour faire en sorte que les Ontariennes et Ontariens aient accès à des services de soins primaires complets. À cette fin, l'objectif du Ministère est d'avoir un fournisseur de soins de santé familiale pour chaque membre de la population qui en veut un, et d'offrir à davantage de patients un accès plus rapide et pratique à ces soins. Le Ministère reconnaît cependant que les Ontariennes et Ontariens n'ont pas tous besoin d'un accès à une équipe de soins interprofessionnelle et que la prestation des soins primaires doit correspondre aux besoins de la population d'une collectivité donnée.

RECOMMANDATION 2

Pour que les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) puissent appuyer la planification des services de soins primaires le plus rapidement possible conformément à la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* et prendre des décisions éclairées sur l'utilisation des investissements dans les centres de santé communautaires (CSC) afin de mieux répondre aux besoins des Ontariennes et Ontariens, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- justifier la poursuite des projets d'immobilisations annoncés dans le cadre de l'expansion des CSC en 2004 et 2005 qui n'ont toujours pas été mis en oeuvre et, s'il y a lieu, affecter les ressources disponibles aux secteurs où les besoins sont plus grands;
- établir des échéanciers pour le transfert des responsabilités de financement et de surveillance de tous les modèles de soins primaires interprofessionnels aux RLISS;
- élaborer des mesures du rendement pour évaluer l'atteinte des objectifs pour le volet des soins primaires dans le plan *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé* ainsi que les progrès accomplis

à cette fin, et pour évaluer les moyens d'optimiser l'utilisation des divers modèles de soins primaires, y compris les CSC, pour la prestation efficace des soins primaires aux Ontariennes et Ontariens et l'atteinte des objectifs susmentionnés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Dans le cadre de l'expansion en 2004 et 2005, aucune date limite n'était fixée pour la présentation de propositions. À l'heure actuelle, le Ministère envisage uniquement le financement de propositions de projets d'immobilisation approuvés par un RLISS. Cette approbation fait en sorte que les projets proposés s'inscrivent dans les besoins actuels de planification des services de santé locaux. Par conséquent, afin que le Ministère examine un projet d'immobilisations en suspens pour un agrandissement ou un déménagement présenté par l'un des sept fournisseurs de services de santé, le RLISS devrait d'abord passer en revue la demande et confirmer au Ministère, par le biais de son approbation, que le projet proposé répond aux besoins locaux actuels.

Le Ministère appuie la recommandation d'établir un échéancier pour le transfert du Ministère aux RLISS des fonds et des responsabilités de supervision des modèles de prestation interprofessionnelle de soins primaires. Le Ministère travaillera avec les RLISS et les partenaires du secteur pour assurer cette transition. Il reconnaît que l'échéancier doit respecter les obligations législatives et les exigences opérationnelles, ainsi que l'engagement du gouvernement de mobiliser les partenaires autochtones au sujet des modèles de prestation interprofessionnelle de soins primaires dirigés par des Autochtones.

À l'appui du plan *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé,* le ministre de la Santé et des soins de longue durée a envoyé une lettre de mandat aux RLISS pour décrire les priorités et attentes de la province. Mises à la disposition du public, ces lettres de mandat comprennent des sections particulières sur les soins primaires, y compris les moyens pour les RLISS de travailler avec les fournisseurs de soins primaires comme les CSC, pour assurer la prestation de ces services aux Ontariennes et Ontariens et ainsi atteindre les objectifs énoncés dans le plan *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé*. Le Ministère poursuivra son évaluation des progrès des RLISS à ce chapitre, ainsi que des indicateurs propres au CSC établis dans les ententes sur la responsabilisation en matière de services multisectoriels conclues entre les CSC et les RLISS.

De concert avec les RLISS, le Ministère examinera la faisabilité d'élaborer des mesures normalisées pour appuyer l'orientation stratégique visant le renforcement des soins primaires énoncée dans le plan *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé*. Cette activité sera réalisée lors du cycle normal de renouvellement des ententes sur la responsabilisation entre le Ministère, les RLISS et les modèles de soins primaires, y compris les CSC.

4.2 Les CSC ne fournissent pas systématiquement des services rapides et accessibles aux clients

Selon leurs besoins, les clients des CSC peuvent accéder à divers programmes et services, y compris les soins primaires, les soins interdisciplinaires et les programmes communautaires, sous le même toit. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les plaintes relatives aux CSC reçues par le Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario au cours des trois dernières années, et nous avons constaté qu'environ une plainte sur cinq concernait les retards dans l'accès aux services. Dans le cadre de notre audit, nous avons relevé des problèmes semblables touchant l'accès aux services, les clients de certains CSC n'ayant pas accès aux soins en

temps opportun et certains services n'étant pas offerts du tout.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que plus de 70 % des CSC offrent des services de télémédecine qui permettent aux patients d'accéder à un plus large éventail de services de santé, comme l'ophtalmologie, qui ne sont peut-être pas offerts sur place.

Néanmoins, nous avons remarqué que certains CSC ont de la difficulté à répondre à la demande de soins primaires et de services interdisciplinaires dans leurs collectivités, et que certains CSC n'assurent pas la permanence des services de garde, comme ils sont censés le faire.

4.2.1 Le Ministère et les RLISS ne disposent pas de renseignements sur la demande réelle de services des CSC

Ni le Ministère ni les RLISS ne disposaient de renseignements complets sur le nombre de personnes qui attendent de devenir des clients d'un CSC. Nous avons également constaté que les clients de certains CSC devaient attendre pour avoir accès aux services interdisciplinaires et aux programmes communautaires.

Durant notre audit, nous avons constaté que la moitié des huit CSC visités n'était pas en mesure de répondre à la demande de soins primaires dans leur collectivité. Seulement deux de ces CSC tenaient des listes d'attente.

Dans un des deux CSC qui avaient une liste d'attente pour les soins primaires, 60 personnes devaient attendre jusqu'à six semaines, tandis que dans l'autre, environ 500 personnes devaient attendre jusqu'à 15 mois. Les deux CSC dépassaient leur capacité.

L'un des deux CSC sans liste d'attente n'acceptait que les sans-abri dans les soins primaires et priorisait les personnes déjà inscrites à ses programmes communautaires, tandis que l'autre aiguillait les personnes ayant besoin de soins primaires vers Accès Soins, un service du Ministère qui dirige les Ontariens sans médecin vers un fournisseur de soins primaires qui accepte de nouveaux patients.

Les CSC ont indiqué que les personnes qui attendent d'être acceptées en tant que patients des soins primaires se rendent sans doute aux cliniques sans rendez-vous ou aux urgences des hôpitaux.

Nous avons constaté que les clients de cinq des huit CSC visités attendaient de recevoir des soins d'un membre de l'équipe de santé interdisciplinaire, comme un diététiste, un spécialiste des soins des pieds ou un physiothérapeute. Au moment de notre audit, ces CSC comptaient entre 25 et 83 clients en attente de soins interdisciplinaires, les temps d'attente allant de deux à cinq mois.

Nous avons également constaté que deux CSC avaient des listes d'attente pour certains de leurs programmes communautaires, comme des cours de cuisine, un groupe de soutien aux personnes souffrant d'anxiété et des programmes d'exercice et de prévention des chutes. Dans un CSC, 90 personnes étaient inscrites sur la liste d'attente pour un programme d'exercice et de prévention des chutes.

4.2.2 Les CSC n'assurent pas tous la permanence des services de garde

Aux termes de l'entente de responsabilisation conclue avec les RLISS, les CSC doivent assurer et promouvoir activement la permanence des services de médecins de garde pour leurs clients des soins primaires. De même, le Groupe de planification en matière de soins primaires a recommandé que les fournisseurs de soins primaires complets, y compris les CSC, aient la capacité de répondre en tout temps aux problèmes de santé des patients.

Le document sur les exigences que l'Association fournit à tous les CSC indique que des services de garde doivent être offerts aux clients des soins primaires pour la prestation de conseils et de renseignements, l'autoadministration des soins, la prise de rendez-vous et l'aiguillage vers les services communautaires et les urgences des hôpitaux, le cas échéant. Le document propose plusieurs façons

d'assurer la permanence des services de garde et souligne que les services peuvent être offerts par deux CSC ou plus, assurés en collaboration avec d'autres organismes de soins primaires, ou confiés en sous-traitance à un autre organisme ou médecin des soins primaires.

Si les CSC n'assurent pas la permanence des services de garde, il se peut que les patients doivent se rendre au service des urgences d'un hôpital pour recevoir des conseils médicaux ou de l'aide après les heures, ce qui est une option plus coûteuse et peut-être injustifiée pour le niveau de soins dont ils ont besoin.

Durant notre audit, nous avons constaté que deux des huit CSC visités n'assurent pas la permanence des services de garde. Bien que les CSC puissent être exemptés de cette exigence avec le consentement écrit de leur RLISS, l'un d'eux n'a pas obtenu d'exemption, et son RLISS n'était pas au courant.

RECOMMANDATION 3

Pour que les clients des centres de santé communautaires (CSC) jouissent d'un accès rapide et équitable aux services communautaires et de santé, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- recueillir et examiner les renseignements sur la liste d'attente pour les soins primaires et les autres programmes importants des CSC, afin de satisfaire aux besoins non comblés;
- déterminer quels CSC n'assurent pas la permanence des services de garde, et obliger ceux-ci à le faire.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS reconnaissent la nécessité de faire en sorte que les Ontariennes et Ontariens aient un accès rapide et équitable à des soins de qualité offerts avec les ressources disponibles, ce qui comprend un accès équitable aux services d'un CSC. Ceux-ci offrent de multiples services, mais certains ne répondent pas aux besoins. Les RLISS appuient l'idée de recueillir et d'examiner les renseignements sur la liste d'attente pour les soins primaires et les autres programmes importants des CSC.

Les RLISS détermineront quels CSC n'assurent pas la permanence des services de garde et travailleront avec ceux-ci pour s'assurer qu'ils satisfont aux exigences du programme.

4.3 Les services minimaux et le modèle de dotation ne sont pas définis

Les CSC emploient de nombreux professionnels – médecins, personnel infirmier praticien, diététistes, promoteurs de la santé, travailleurs sociaux et bien d'autres – qui servent les clients des CSC ayant des besoins différents en soins de santé. Un modèle de dotation permettant de déterminer le bon nombre et la meilleure combinaison de fournisseurs peut accroître l'efficience et l'efficacité des équipes interprofessionnelles et améliorer l'accès des clients à leurs services. Nous avons constaté que ni le Ministère ni les RLISS ne définissaient le nombre minimal de professionnels à inclure dans chaque CSC, ni les services minimaux que les équipes interprofessionnelles doivent offrir aux clients. La définition de ces normes minimales pourrait permettre aux clients des CSC de toute la province de jouir d'un accès plus équitable aux services des centres, en plus d'aider les CSC à mieux planifier leurs effectifs.

Les services de base à offrir n'ont pas été définis

En Ontario, ni les RLISS ni le Ministère ne fournissent de directives sur un ensemble minimal de services interdisciplinaires. L'examen stratégique du programme des centres de santé communautaires commandé par le Ministère en mai 2001 et le rapport présenté par le Groupe de planification en matière de soins primaires en décembre 2011 recommandaient tous deux que les équipes interprofessionnelles des CSC fournissent un ensemble complet de services semblables à ceux inscrits sur la liste publiée en 1996 par le Comité

coordonnateur provincial des relations entre les collectivités et les centres hospitaliers universitaires (un comité nommé par le Ministère). La **figure 7** décrit les services recommandés par le comité.

Le Ministère a donné son appui au secteur des CSC pour recenser cinq composantes de service et compiler une liste d'exemples de services dans ces cinq composantes, comme l'indique la **figure 8**. Toutefois, cette liste ne précise pas les services minimaux que tous les CSC doivent offrir.

Comme l'entente de service entre les RLISS et les CSC ne contient pas de liste minimale, les services offerts par les divers CSC varient considérablement. En particulier, nous avons constaté que plusieurs CSC ne pouvaient pas fournir le niveau de soutien requis dans leur organisation pour leurs patients qui ont besoin de services de physiothérapie et de santé mentale. Même si ces CSC peuvent toujours les aiguiller vers d'autres organismes de soins de santé, ces patients sont désavantagés par rapport à ceux d'autres CSC qui ont accès à ces services sous le même toit.

Plus de la moitié des CSC n'offraient pas de services de physiothérapie en 2016. Concernant les soins de santé mentale, environ 15 % des plaintes reçues au sujet des CSC par l'Ombudsman de l'Ontario au cours des trois dernières années avaient trait au soutien inadéquat offert aux clients des CSC atteints d'une maladie mentale. Selon l'Association, environ 6 % des clients des CSC ont une maladie mentale grave. Un représentant du secteur a souligné que les soins primaires ne peuvent pas être dissociés des services de santé mentale et de traitement des dépendances et que de nombreux patients ont des problèmes de santé mentale.

Figure 7 : Panier minimal de services en soins primaires complets, recommandé par le Comité coordonnateur provincial des relations entre les collectivités et les centres hospitaliers universitaires, 1996

Source des données : George Southey, M.D., FCMF, *Performance Measurement in Comprehensive Primary Care: Different Perspectives from Different Approaches* (27 mai 2012)

Point	Service	Description
1	Évaluation de la santé	• détermination de l'état de santé actuel du patient et de ses problèmes de santé possibles par la collecte de renseignements sur son état physique et psychosocial et son mode de vie
2	Prévention de la maladie et promotion de la santé fondées sur des données cliniques	• services de prévention clinique pour les patients et les familles, conformément à des lignes directrices fondées sur des données probantes, comme des examens périodiques de santé et des vaccins • approche (plutôt qu'un ensemble précis de services) qui met l'accent sur les déterminants généraux de la santé, les causes sous-jacentes de la maladie et les facteurs influant sur la capacité de s'adapter, et qui examine l'ensemble de la population • éducation et soutien, et possiblement développement communautaire, défense des intérêts et éducation
3	Interventions appropriées en cas de maladie aiguë et épisodique ou de blessures	• en cas de maladie ou de blessure, accès en temps opportun aux services de soins primaires grâce à des conseils téléphoniques simples, à des contacts directs avec les patients ou à des aiguillages vers les soins secondaires et tertiaires • suivi approprié
4	Soins génésiques primaires	• counseling pour la régulation des naissances et la planification familiale, l'éducation, le dépistage et le traitement des maladies transmissibles sexuellement, les soins prénataux et postnataux, ainsi que le travail et l'accouchement • en l'absence de soins maternels complets à l'interne, relation avec l'organisme qui fournit des services

Point	Service	Description
5	Détection précoce et traitement initial et continu des maladies chroniques	• gamme de services, y compris les soins de longue durée, la surveillance pour prévenir et traiter les poussées, l'éducation continue pour les patients et leurs familles, et le suivi à intervalles appropriés • connaissance des services communautaires
6	Soins pour la majorité des maladies (avec des spécialistes au besoin)	• soins complets répondant à tous les besoins en soins médicaux primaires, c.-à-d. pour l'ensemble des problèmes de santé et des maladies
7	Éducation et soutien pour l'autogestion de la santé	• encouragement d'une plus grande autonomie, soins autoadministrés et aide mutuelle, par l'éducation en matière de santé, le counseling, les liens vers les ressources communautaires, l'accès à des services téléphoniques d'information sur la santé, de conseils et de triage
8	Soutien pour les soins hospitaliers, les soins à domicile et les soins en établissement de longue durée	• dans certaines collectivités, les omnipraticiens et les médecins de famille assurent ou coordonnent et surveillent les soins hospitaliers • à tout le moins, participation à la planification des soins avant et après l'hospitalisation, y compris la mise en contact des patients qui sortent de l'hôpital avec les soins à domicile et d'autres services communautaires • soutien aux soins et aux traitements à domicile et en établissement de soins de longue durée • liens avec les programmes de soins et de traitement à domicile, aiguillages appropriés, liaison et consultation avec des coordonnateurs et des fournisseurs de soins à domicile
9	Dispositions pour répondre aux besoins 24 heures sur 24, 7 jours sur 7	• capacité de répondre aux problèmes de santé des patients 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 • intervention directe au lieu d'utiliser un répondeur automatique ou de donner pour instruction au patient de se rendre aux urgences
10	Coordination des services et aiguillage	• coordination des soins communautaires, secondaires et tertiaires
11	Tenue d'un dossier médical complet	• gestion de l'information sur les clients afin de faciliter la coordination et l'aiguillage
12	Défense des droits	• soutien, aiguillage et liaison pour les patients qui savent de quoi ils ont besoin, mais qui sont incapables d'organiser des secours • écoute active, accompagnement si nécessaire, rédaction de lettres, appels téléphoniques, représentation des patients et organisation de conférences de cas
13	Soins de santé mentale primaires, y compris des services de counseling psychosocial	• reconnaissance des problèmes affectifs et psychiatriques, planification complète de la gestion, sensibilisation aux ressources dans la collectivité, reconnaissance du moment où aiguiller les patients vers d'autres fournisseurs de services de santé mentale ou du moment de collaborer avec eux
14	Coordination et accès à la réadaptation	• ententes pour des soins de réadaptation appropriés • aiguillage des patients vers des thérapeutes en réadaptation, participation à la planification et au suivi des traitements, éducation et défense des droits, « carte de soins » menant à un retour au fonctionnement, aux études ou au travail
15	Soutien des malades en phase terminale	• visites à domicile et capacité d'intervention 24 heures sur 24 au besoin pour les soins et les conseils • coordination des soins médicaux avec les services de soins à domicile et d'autres organismes communautaires • dispositions en vue de l'accès en temps opportun aux soins hospitaliers et d'une mise en congé appropriée

Figure 8 : Secteurs de service et exemples de services offerts par les centres de santé communautaires

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Secteurs de service	Exemples de services compris dans les secteurs de services
(1) Soins primaires (2) Prévention des maladies	• laboratoire clinique • imagerie diagnostique • laboratoires de cardiologie non effractive • clinique générale • clinique de thérapie (soins généraux, soins des pieds, naturopathie, consultation en pharmacie, nutrition, physiothérapie, ergothérapie, counseling, orthophonie et audiologie, massothérapie) • clinique de santé bucco-dentaire • clinique de maladies chroniques (soins généraux, diabète, asthme, hépatite C ou VIH/sida)
(3) Promotion de la santé (4) Renforcement des capacités communautaires	• engagement communautaire • éducation sur les maladies chroniques, sensibilisation et prévention (soins généraux, diabète, asthme/maladie pulmonaire obstructive chronique (MPOC), hépatite C ou VIH/sida] • stratégie sur le diabète – centre régional de coordination • santé et bien-être personnels – mieux-être mental, promotion de la santé, pratiques personnelles en matière de santé et capacité d'adaptation • santé bucco-dentaire • développement sain de l'enfant (soins prénataux, bébés bien portants, santé en milieu scolaire, conseils parentaux, planification familiale et bien-être des familles) • développement des jeunes (santé sexuelle, toxicomanie, éducation, préparation à l'emploi, développement des aptitudes sociales des jeunes) • prévention des blessures • ateliers sur les habitudes de vie saine • acquisition des compétences essentielles • santé sexuelle • gestion du stress • exercice • programmes adaptés sur le plan culturel • prévention de la violence • gestion de la colère • réduction des méfaits • échange d'aiguilles • abandon du tabagisme • services de soutien à la clientèle (accueil en cas de crise, prévention et gestion, information et aiguillage vers des organismes externes, prise en charge individuelle, gestion de cas, logement stable, itinérance, disponibilité alimentaire, accès à l'emploi, justice communautaire, programme de résolution de conflits et de soutien social, cliniques d'identification, banques d'alimentation et de mobilier, information et éducation sur les ressources communautaires et accès à ces ressources)
(5) Intégration des services	• politiques d'infrastructure du système de santé • planification stratégique • mise en commun des connaissances du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, des réseaux locaux d'intégration des services de santé et des organismes individuels • initiatives liées aux maillons santé (pour optimiser la coordination des services entre les fournisseurs de soins de santé et améliorer la qualité des soins aux patients ayant des besoins importants) • recherche officielle (activités axées sur l'acquisition de connaissances scientifiques, la création de connaissances et d'éléments probants pour éclairer et appuyer le plan stratégique, les programmes et les services du centre de santé communautaire en lien avec l'évaluation des programmes, l'amélioration de la qualité, la promotion de la capacité de recherche auprès de plusieurs intervenants afin de mettre en place, de promouvoir et d'appuyer des mécanismes efficaces de transfert des connaissances et d'échange entre les chercheurs, les décideurs, les fournisseurs de services, les utilisateurs des services et les membres de la collectivité)

Nous avons constaté lors de notre audit que les huit CSC visités avaient formé des partenariats avec d'autres fournisseurs de services de santé mentale, comme les hôpitaux et les organismes communautaires, pour aider les clients atteints de maladie mentale. Or, la moitié de ces CSC ont indiqué qu'ils avaient du mal à répondre aux besoins en santé mentale de leurs clients. L'un d'eux a ajouté qu'il n'arrivait pas à trouver des cliniciens possédant les connaissances préalables nécessaires pour prescrire des médicaments aux personnes souffrant d'une maladie mentale. Il se peut donc que certains clients de ces CSC en quête de services de santé mentale se tournent vers les hôpitaux, où les soins sont plus coûteux.

La combinaison de professionnels n'a pas été définie

Les CSC de l'Ontario emploient entre 4 et 17 types de fournisseurs de soins de santé, pour une moyenne de 10 types. La **figure 9** montre les différents types de professionnels de la santé qui travaillent dans les CSC et le pourcentage de CSC qui emploient ces professionnels.

Ni le Ministère ni les RLISS ne définissent la composition des équipes interprofessionnelles des CSC qui permettrait d'offrir un ensemble de services de base. Nous reconnaissons que les CSC devraient avoir la souplesse nécessaire pour embaucher les professionnels qui aideraient à répondre aux besoins de la collectivité locale, mais sans effectif minimal défini, les clients des CSC de certaines collectivités pourraient avoir du mal à accéder aux services d'un groupe de professionnels de base, comme les physiothérapeutes, les travailleurs sociaux et les diététistes. Dans notre audit des CSC de l'an 2000, nous avions recommandé au Ministère d'élaborer des lignes directrices pour aider les CSC à déterminer les combinaisons rentables de personnel soignant.

En 2011, le Groupe de planification en matière de soins primaires a recommandé au Ministère d'élaborer un mécanisme officiel de suivi et d'analyse des activités des équipes interprofessionnelles de soins de santé afin de mieux comprendre l'incidence qu'ils ont sur les soins primaires. Le Groupe souligne

Figure 9 : Types de personnel des centres de santé communautaires fournissant des soins et des services directs aux clients, 2016

Source des données : Association des centres de santé de l'Ontario

Poste[1]	Nombre de CSC[2]	% des CSC
Personnel infirmier praticien	74	100
Médecins	73	99
Diététistes/nutritionnistes	69	93
Personnel infirmier autorisé	68	92
Travailleurs sociaux	68	92
Autres employés[3]	60	81
Promoteurs de la santé	59	80
Personnel infirmier auxiliaire autorisé	49	66
Travailleurs du développement communautaire	45	61
Podologues[4]	35	47
Physiothérapeutes	32	43
Counseillers	28	38
Travailleurs externes	25	34
Ergothérapeutes	15	20
Pharmaciens	12	16
Personnel dentaire	11	15
Psychiatres	10	14
Techniciens de laboratoire	8	11
Chiropraticiens	6	8
Travailleurs en établissement	5	7
Adjoints au médecin	4	5
Psychologues	4	5
Guérisseurs traditionnels	4	5

1. Comprend les postes financés par des sources autres que les réseaux locaux d'intégration des services de santé; exclut le secrétariat médical, le personnel administratif et la direction.
2. Pour tous les CSC membres de l'Association des centres de santé de l'Ontario (un des CSC n'était pas membre).
3. Les autres membres du personnel peuvent inclure les travailleurs juridiques communautaires, les travailleurs en éducation de la petite enfance, les travailleurs de soutien aux parents et d'autres travailleurs du CSC qui interagissent directement avec les clients.
4. Spécialistes des soins des pieds.

que l'intégration de ces professionnels peut permettre d'améliorer la qualité, l'accessibilité, la responsabilisation et l'efficience.

Nous avons constaté qu'au-delà de la saisie du nombre d'interactions entre les membres des équipes interprofessionnelles des CSC et leurs clients, le Ministère ne fait pas de suivi ni d'analyse des activités de ces professionnels, comme le recommande le Groupe de planification en matière de soins primaires.

RECOMMANDATION 4

Pour que les clients des centres de santé communautaires (CSC) de tout l'Ontario aient accès à toute la gamme de services de santé et de professionnels membres des équipes interdisciplinaires de soins de santé, et pour mieux diriger la planification des effectifs, les réseaux locaux d'intégration des services de santé, de concert avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, doivent :

- déterminer si tous les CSC devraient offrir un ensemble de services de base et mettre à jour l'entente de responsabilisation entre les CSC et les RLISS en conséquence;
- élaborer un mécanisme pour mieux comprendre la gamme de services offerts par les équipes interdisciplinaires de professionnels de la santé des CSC et déterminer si les CSC devraient employer un effectif de base offrant des services de santé interdisciplinaires.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS reconnaissent le caractère unique des collectivités desservies par les CSC et de leurs besoins, ce qui signifie que le concept de services communautaires équitables n'équivaut pas à offrir les mêmes services partout. Avec le Ministère, les RLISS chercheront à déterminer la pertinence de définir un ensemble de services de base pour les CSC, y compris une équipe interdisciplinaire de professionnels. Les RLISS appuient la planification des services de santé au niveau des sous-régions et maintiendront leur appui aux programmes des CSC adaptés aux besoins uniques de leurs patients.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère sait que les besoins des patients et des collectivités varient considérablement à l'échelle de la province, et que les CSC ont un rôle majeur à jour dans la conception et la prestation des services et des programmes qui répondent à ces besoins diversifiés dans les cinq zones de services. Il importe de mener un examen attentif afin de savoir si la normalisation provinciale d'un ensemble de services de base à l'extérieur de ces cinq zones et qui serait ajoutée aux ententes de responsabilisation des RLISS avec les CSC serait avantageuse ou nuisible au travail exécuté par les CSC pour adapter leurs services en fonction des besoins des patients, de la collectivité et de la population. Le Ministère collaborera avec les RLISS et les partenaires du secteur à l'évaluation des avantages relatifs de cette approche.

Le Ministère reconnaît qu'il existe un manque de données sur la gamme de services offerts par les CSC et s'efforce de corriger ces lacunes. Le type d'équipes interdisciplinaires de professionnels de la santé dans les CSC tient compte des besoins divers des patients et des collectivités qu'ils desservent. Encore une fois, le Ministère collaborera avec les RLISS et les partenaires du secteur pour évaluer les avantages relatifs de la pertinence pour un CSC de faire appel à un personnel interdisciplinaire de base. Cette évaluation se fera lors du cycle normal de renouvellement des ententes de responsabilisation entre le Ministère, les RLISS et les CSC.

4.4 Le Ministère et les RLISS ne disposent pas de renseignements utiles sur les CSC

L'Association recueille et analyse les données provenant du système de dossiers médicaux électroniques de chaque CSC afin de produire des rapports d'information. Toutefois, le Ministère n'a pas accès à cette information, car il n'a pas conclu d'entente de partage de données avec les CSC. Cette question a été soulevée dans notre *Rapport annuel de 2000*, mais le problème n'avait pas été résolu lorsque nous avons effectué un suivi auprès du Ministère en 2002, et il ne l'était toujours pas au moment de notre audit.

Les CSC et les services de soins primaires en général ne disposent pas de données pour mesurer leur incidence sur la santé de leurs clients. Qualité des services de santé Ontario, le conseiller en matière de qualité des soins de santé de la province, a été chargé en 2011 d'élaborer de meilleures mesures de rendement pour les soins primaires. Ces travaux étaient toujours en cours au moment de notre audit.

Nous avons également constaté que le Ministère et les RLISS ne recueillent pas de renseignements utiles auprès des CSC pour déterminer s'ils ont contribué à améliorer la santé de leurs clients. Par conséquent, le Ministère et les RLISS ne peuvent pas déterminer si les patients reçoivent des services de qualité à moindre coût, ni si le Ministère devrait faire des investissements additionnels dans les CSC.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.4.1 Les CSC utilisent différents systèmes de dossiers médicaux électroniques

Au moment de notre audit, les 75 CSC de la province n'utilisaient pas le même système de dossiers médicaux électroniques pour consigner les détails et les données sur leurs interactions avec les patients. Au total, cinq systèmes étaient utilisés, la majorité des CSC utilisant un système commun. Dans notre audit de 2016 sur l'état de la mise en œuvre des dossiers de santé électroniques, nous avions constaté que le Ministère n'exigeait pas que tous les médecins exerçant en milieu communautaire utilisent des logiciels standards de dossiers médicaux électroniques, et que ceux souhaitant gérer électroniquement l'information sur la santé de leurs patients pouvaient utiliser le logiciel de leur choix. Par conséquent, bien que l'Association agrège les données sur les clients et les fournisseurs de soins des CSC pour produire de l'information sectorielle sur les caractéristiques sociodémographiques (comme le niveau de revenu, l'âge et l'état d'assuré) et sur les fournisseurs de soins de santé employés par les CSC (comme le nombre de médecins, de diététistes ou de travailleurs sociaux et le nombre de clients servis), elle ne peut pas le faire pour trois CSC, car deux d'entre eux n'utilisent pas un système de dossiers médicaux électroniques compatible avec le système de l'Association. L'autre CSC n'est pas membre de l'Association.

Le système le plus couramment utilisé a été vendu à un autre fournisseur en septembre 2016, et une transition vers le système du nouveau fournisseur était en cours au moment de notre audit. L'Association estime qu'il serait avantageux que tous les CSC utilisent ce nouveau système (par exemple, pour uniformiser les rapports), mais elle ne peut pas les obliger à l'utiliser, car chaque CSC est géré par son propre conseil d'administration et n'a pas de comptes à rendre à l'Association. Au moment de notre audit, l'Association ne savait pas combien de CSC adopteraient le nouveau système. L'un des huit CSC visités était indécis, mais penchait en faveur d'un autre système utilisé par d'autres médecins locaux; un autre avait décidé qu'il ne passerait pas au nouveau système. Ni le Ministère ni les RLISS n'ont essayé de promouvoir l'utilisation de systèmes compatibles avec le système courant pour faciliter la collecte et l'analyse des données sectorielles.

4.4.2 Le Ministère et les RLISS continuent d'avoir un aperçu limité des données et de l'analyse du secteur des CSC

Entre 2011-2012 et 2016-2017, le Ministère a versé environ 24 millions de dollars à l'Association pour l'acquisition et la mise en œuvre des systèmes de dossiers médicaux électroniques dans les CSC. Grâce à ce financement, l'Association a recueilli et analysé les données cliniques des CSC qui utilisent un système compatible et fournir des renseignements cliniques anonymisés sommaires aux centres. À leur tour, les CSC ont pu examiner leurs propres données et celles des autres CSC afin de comparer les statistiques concernant, par exemple, le nombre d'interactions avec les clients, les caractéristiques démographiques de ces derniers et les diagnostics.

Malgré cet investissement, le Ministère ne peut pas accéder systématiquement aux données sur les clients et les services des CSC tenues par l'Association, et il doit présenter une demande expresse à cette fin. Cette information est importante, car le Ministère ne dispose pas autrement de renseignements sur les services fournis par les CSC. Contrairement aux autres modèles de soins primaires, les médecins et les autres cliniciens des CSC ne facturent pas le Régime d'assurance-santé de l'Ontario, qui fournit des données sur chaque service rendu.

Dans notre audit des CSC de 2000, nous avions recommandé au Ministère d'accélérer la résolution des problèmes d'accès à l'information. Dans notre rapport de suivi de 2002, le Ministère nous a informés que son entente de partage des données avec les CSC serait finalisée en juin 2002. Il a indiqué qu'en 2002, il avait conclu une entente pour utiliser le système d'information de gestion de l'Association, mais que ce système avait été mis hors service depuis. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait toujours pas réglé les problèmes d'accès aux données. Il nous a informés qu'il attendait qu'une base de données commune contenant des données sectorielles soit mise en place avant de finaliser l'entente de partage des données. Nous avons toutefois constaté que cette base de données commune était en place depuis 2008 et que presque tous les CSC l'utilisaient. Au moment de notre audit, le Ministère était en train de mettre en oeuvre une entente de partage de données avec les CSC. Les RLISS ne sont pas parties à cette entente, ce qui limite leur capacité de superviser efficacement les CSC, comme nous l'expliquons dans la **section 4.5**.

4.4.3 On ne sait pas si les CSC sont efficaces

Les CSC ne recueillent pas de données pour mesurer les résultats du programme

Les renseignements que le Ministère ou les RLISS recueillent auprès des CSC ne permettent pas d'évaluer si les CSC ont contribué à améliorer la santé de leurs clients. Par conséquent, le Ministère et les RLISS ne peuvent pas déterminer si les patients reçoivent des services de qualité à moindre coût, ni si le Ministère devrait faire des investissements additionnels dans les CSC.

Même si les CSC communiquent aux RLISS les renseignements exigés par l'entente de responsabilisation, comme le nombre de patients ayant subi des tests de dépistage du cancer, le nombre d'équivalents temps plein, le nombre de personnes servies et le nombre d'interactions avec les fournisseurs de services, ces indicateurs mesurent surtout les extrants des CSC. Les RLISS n'obligent pas les CSC à suivre les indicateurs fondés sur les résultats, comme la réduction de l'isolement social (qui peut être mesurée au moyen de sondages auprès des clients) et le nombre de jours d'hospitalisation des clients des CSC. De tels indicateurs permettraient aux RLISS de mesurer l'incidence des soins fournis par l'équipe sur la santé des clients. Même si Qualité des services de santé Ontario recueille certains renseignements sur les résultats des CSC, ceux-ci ne communiquent pas tous cette information (cette question est examinée dans la **section 4.5.2**). (Qualité des services de

santé Ontario est le conseiller de la province en matière de qualité des soins de santé. Il a pour mission de surveiller le rendement du système de santé et de présenter des rapports à cet égard, d'offrir des conseils sur d'importants enjeux de qualité, et d'évaluer les données probantes afin de déterminer ce qui constitue des soins optimaux.) Certains CSC que nous avons visités lors de l'audit ont affirmé qu'il leur est difficile de recueillir de l'information pour évaluer les résultats des patients, car ils ne peuvent facilement avoir accès aux données des hôpitaux et d'autres fournisseurs de soins primaires, en raison de préoccupations liées à la protection des renseignements personnels.

Le cadre de mesure du rendement des soins primaires n'a pas encore été mis en œuvre

En 2014, pour donner suite à une recommandation du Groupe de planification en matière de soins primaires, Qualité des services de santé Ontario a élaboré le cadre de mesure du rendement des soins primaires. Le cadre recense neuf domaines, 112 mesures au niveau de la pratique et 179 mesures au niveau du système (à l'échelle communautaire, régionale et provinciale) pour évaluer le rendement dans le domaine des soins primaires. Par exemple, une mesure de l'efficacité est le nombre de patients asthmatiques dont les symptômes sont maîtrisés depuis quatre semaines. L'**annexe 5** présente le cadre et les neuf domaines qui correspondent aux caractéristiques d'un système de soins de santé très performant telles que définies par Qualité des services de santé de l'Ontario (accès, soins axés sur le patient, intégration, efficacité, approche axée sur la santé de la population, efficience, sécurité, ressources appropriées et équité). (Le nombre de domaines a depuis été ramené de neuf à six, mais ces six domaines ont une étendue similaire.)

Dans son rapport, Qualité des services de santé Ontario fait observer que des données sont disponibles pour seulement 15 (13 %) des mesures recommandées au niveau de la pratique et 73 (41 %) des mesures au niveau du système. Il souligne également la nécessité de mettre en place une infrastructure supplémentaire afin d'appuyer la collecte, l'analyse et la déclaration des données et de combler les lacunes.

Le Ministère nous a informés que ce cadre est une composante fondamentale des efforts déployés par la province pour recueillir des données et mesurer le rendement des fournisseurs de soins primaires, y compris les CSC, et qu'il avait établi un ordre de priorité pour les mesures et adopté un sous-ensemble de mesures recommandées, soit 18 des 112 mesures au niveau de la pratique et 12 des 179 mesures au niveau du système. Or, les données ne sont toujours pas disponibles pour toutes ces mesures et le Ministère n'a pas fixé d'échéance pour la mise en oeuvre de toutes les mesures classées par ordre de priorité.

L'information disponible sur les programmes communautaires est limitée

Les CSC offrent des programmes communautaires – comme Passeport pour ma réussite (un programme national visant à améliorer les taux d'obtention d'un diplôme d'études secondaires dans les collectivités à faible revenu) et des programmes d'abandon du tabagisme, de loisirs à l'intention des aînés et de promotion d'une alimentation saine – à leurs clients. Ces programmes sont importants, car bon nombre sont liés aux facteurs sous-jacents qui influent sur la santé des gens (appelés déterminants sociaux de la santé, qui sont expliqués dans la **section 2.1**). Pour déterminer si les programmes communautaires ont eu une incidence positive sur les participants, la plupart des CSC mènent des sondages. Cela mis à part, les CSC trouvent difficile de mesurer l'efficacité des programmes communautaires. Certains CSC nous ont dit qu'il est difficile d'attribuer l'amélioration de la santé d'un client à leurs programmes communautaires. Les autres défis signalés incluaient ce qui suit :

- Les CSC ne tiennent pas systématiquement de données sur les clients qui participent

aux programmes communautaires, dont beaucoup n'accèdent pas à leurs soins primaires. Par conséquent, leurs données ne sont pas recueillies dans leur système de dossiers médicaux électroniques, qui n'est habituellement utilisé que pour les soins primaires. Certains CSC commencent à recueillir des données auprès des clients qui participent aux programmes communautaires, tandis que d'autres ajoutent des données sur les clients de leurs programmes communautaires à leur système de dossiers médicaux électroniques, mais, dans la plupart des cas, les données sur les programmes communautaires ne font pas l'objet d'un suivi électronique.

- Les CSC n'assurent pas un suivi systématique de l'information sur les programmes communautaires dans l'outil de production de rapports sur les initiatives communautaires. Cet outil, qui a été développé par l'Association au coût d'environ 100 000 $, est conçu pour suivre les initiatives communautaires des CSC afin de faciliter le partage des connaissances et des pratiques exemplaires et l'évaluation des initiatives. Trois des huit CSC visités n'utilisent pas cet outil, l'un d'eux ayant opté pour son propre outil de suivi interne au motif que la saisie des données prendrait beaucoup de temps et que la valeur de l'outil de l'Association n'est pas évidente. Nous avons examiné les CSC à l'échelle de la province qui utilisent activement cet outil et avons constaté que le quart d'entre eux n'y entrent aucun renseignement.

Au moment de notre audit, l'Association travaillait sur de nouveaux indicateurs ou de nouvelles mesures qui permettront d'évaluer l'incidence des programmes et initiatives communautaires.

RECOMMANDATION 5

Pour disposer de renseignements utiles et complets permettant de mesurer l'efficacité des centres de santé communautaires (CSC), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), doit :

- élaborer et mettre en œuvre des mécanismes pour obtenir et analyser l'information des CSC qui utilisent des systèmes de dossiers médicaux électroniques qui ne sont peut-être pas compatibles avec le principal système utilisé par la plupart des CSC;
- mettre la dernière main à l'entente de partage de données avec les CSC et évaluer la faisabilité de partager les données avec les RLISS;
- fixer des échéances pour la collecte d'information visant les autres mesures classées par ordre de priorité par le Ministère selon le Cadre de mesure du rendement des soins primaires;
- élaborer des indicateurs de rendement qui mesurent les résultats des clients des CSC pour tous les types de services fournis, recueillir ces renseignements et analyser les résultats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'un accès amélioré aux données permettrait de mieux mesurer l'efficacité des CSC; à cette fin, il a entrepris des activités pour combler le manque de données et collabore avec le secteur des CSC afin de trouver des moyens de recueillir des données de ceux-ci, y compris les données enregistrées dans les dossiers médicaux électroniques.

Avant sa mise en œuvre, tout mécanisme de partage de données, comme les ententes sur le partage de données, nécessite un examen des exigences et des lois régissant la collecte, l'utilisation et la divulgation de renseignements

personnels sur la santé. Le Ministère cherchera à finaliser une entente de partage de données avec les CSC. Le Ministère prévoit que cet examen et les premières étapes de mise en oeuvre seront réalisés à l'automne 2018. En outre, le Ministère examinera la question de l'accès aux données des CSC pour les RLISS; les travaux d'examen de cette possibilité commenceront l'année prochaine.

Dans le cadre du plan *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé*, le ministère a travaillé avec l'organisme Qualité des services de santé Ontario afin d'améliorer les rapports sur le secteur des soins primaires dans le rapport *À la hauteur* publié par l'organisme, duquel provient le cadre de mesure du rendement des soins primaires ayant éclairé ce travail. Le Ministère poursuivra sur cette lancée, en collaboration avec des partenaires à l'établissement d'échéances pour l'évaluation des avantages d'avoir d'autres indicateurs de priorité et de mesures. Le Ministère reconnaît que toute échéance fixée doit être conforme aux exigences législatives et opérationnelles, comme les ententes en suspens sur la responsabilisation en matière de services multisectoriels, celles sur la responsabilisation conclues entre le Ministère et les RLISS ainsi que celles sur les services de médecin.

Dans leurs ententes sur la responsabilisation en matière de services multisectoriels avec leurs RLISS respectifs, les CSC sont tenus d'inclure une variété de données et des documents d'appui à leur présentation budgétaire, y compris le nombre de clients actifs enregistrés, la quantité des services dispensés par type de fournisseur de soins de santé, les grandes questions de santé et les populations prioritaires dont il s'occupe, les grandes réalisations, les plans stratégiques et les objectifs organisationnels. Le Ministère travaillera avec les RLISS à l'élaboration de pratiques opérationnelles pour établir des liens entre ces activités et les mesures du rendement, de façon à faciliter la gestion du rendement dans le secteur des CSC. Le Ministère collaborera également avec les RLISS et les CSC au sein des structures actuelles de responsabilisation pour passer en revue les mesures de rendement actuelles et envisager des mesures différentes ou additionnelles, le cas échéant. Enfin, si des mesures différentes ou additionnelles sont nécessaires, il fixera des échéances pour la collecte d'information à leur sujet.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS appuient cette recommandation et encouragent l'Association des centres de santé de l'Ontario à poursuivre l'élaboration et la mise en oeuvre de son outil de veille stratégique. Les RLISS poursuivront leur collaboration avec les CSC pour renforcer la mesure des résultats des clients et perfectionner les instruments de responsabilisation afin d'atteindre un rendement optimal.

4.5 La surveillance des centres de santé communautaires est limitée

Au lieu d'effectuer des visites officielles sur place dans les CSC, le Ministère et les RLISS s'appuient plutôt sur le processus d'agrément (une évaluation par un organisme d'agrément indépendant et qualifié) et sur les plans d'amélioration de la qualité (documents préparés par les CSC qui comprennent les résultats des sondages auprès des patients) pour surveiller l'efficacité et la qualité des services des CSC.

Nous avons constaté que les RLISS n'exigent pas que tous les CSC soient agréés. Nous avons également constaté que la plupart des RLISS n'examinent pas les résultats de l'agrément et ne vérifient pas si les CSC sont agréés.

De plus, même si tous les CSC doivent préparer un plan annuel d'amélioration de la qualité aux fins d'assurance de la qualité, ils choisissent leurs propres indicateurs de rendement, de sorte que

l'on trouve près de 100 indicateurs de rendement uniques dans l'ensemble des plans des CSC, ce qui rend la comparaison quasi impossible. En outre, les CSC ne travaillent pas à des cibles communes, mais fixent eux-mêmes les objectifs. Nous avons également constaté que les CSC ne déclarent pas tous les données sur les quatre indicateurs communs (les CSC sont tenus de déclarer trois de ces quatre indicateurs aux termes de leur entente de responsabilisation avec les RLISS).

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.5.1 L'agrément est encouragé, mais ne fait pas l'objet d'un suivi, et les problèmes ne sont pas signalés aux RLISS

Les RLISS n'exigent pas que les CSC soient agréés. Selon les lignes directrices à l'intention des centres de santé communautaires publiées en novembre 2013 [*traduction*] « on s'attend à ce que tous les CSC s'engagent à participer à un processus d'agrément ».

L'agrément donne un aperçu externe des activités d'une organisation par rapport aux normes acceptées de bonne pratique et de gestion des risques. Durant le processus d'agrément d'un CSC, des représentants d'un organisme d'agrément externe (les organismes de soins de santé de l'Ontario font couramment appel à plusieurs organismes de ce genre) effectuent un audit sur place pour s'assurer que le CSC respecte les normes. Ces normes touchent notamment la gouvernance, la planification organisationnelle et le rendement, le risque et la sécurité, ainsi que les programmes et services. Les CSC qui obtiennent l'agrément utilisent leur budget de fonctionnement pour payer l'audit. L'agrément est habituellement renouvelé tous les quatre ans.

L'agrément peut donner aux RLISS l'assurance que le financement accordé aux CSC a été affecté à des services conformes aux normes et que les patients reçoivent des soins sûrs et de qualité. Nous avons relevé les préoccupations suivantes concernant l'agrément des CSC.

- Un seul des quatre RLISS visités exige que les CSC indiquent s'ils sont agréés. Les autres RLISS ne savaient pas si les CSC de leur région étaient agréés.
- Deux des huit CSC visités ne sont pas agréés, mais s'attendent à l'être au cours des prochaines années.
- Les RLISS n'obligent pas les CSC à soumettre le rapport d'examen d'agrément ni à signaler tout problème soulevé pendant le processus d'agrément. Par conséquent, les RLISS ne peuvent pas profiter de l'occasion pour cerner les problèmes systémiques et encourager les CSC à les corriger.
- La formation en gouvernance des conseils d'administration communautaires des CSC aide les membres des conseils qui ne possèdent pas d'expérience en administration ou en gouvernance et appuie le volet gouvernance du processus d'agrément. Seulement deux des quatre RLISS visités offrent une formation en gouvernance aux fournisseurs de services de santé de leur région, y compris les CSC.

RECOMMANDATION 6

Pour que les centres de santé communautaires (CSC) fassent l'objet d'une surveillance plus étroite, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- surveiller l'état d'agrément de tous les CSC; encourager ceux qui ne sont pas agréés à le devenir ou à mettre en oeuvre d'autres mécanismes d'assurance de la qualité;
- déterminer les points à améliorer suggérés par les organismes d'agrément en examinant les rapports d'agrément des CSC et collaborer avec les CSC pour corriger les problèmes;
- offrir une formation sur la gouvernance aux CSC et les encourager à la suivre.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS soutiennent pleinement la priorité visant l'amélioration de la qualité des services de santé et reconnaissent que le processus volontaire d'agrément fait partie des nombreux outils disponibles pour effectuer une analyse comparative du rendement et appuyer l'amélioration de la qualité. Les RLISS sont déterminés à élaborer un système de santé local fondé sur des soins de grande qualité axés sur les clients, et ils continueront à travailler avec tous les fournisseurs de services de santé, y compris les CSC, pour assurer la mise en place de mécanismes d'assurance de la qualité.

Les RLISS chercheront à offrir la formation disponible sur la gouvernance aux CSC, en mettant à profit les efforts en cours de certains RLISS.

4.5.2 Les résultats du processus d'amélioration de la qualité ne sont pas évalués afin de détecter les problèmes systémiques

Les CSC ont commencé à soumettre des plans d'amélioration de la qualité en 2013-2014

Les plans d'amélioration de la qualité sont des documents qui comprennent les résultats des indicateurs de rendement, les commentaires sur ces résultats et les engagements en matière de qualité pris par un organisme de soins de santé. En vertu de la *Loi sur l'excellence des soins pour tous*, Qualité des services de santé Ontario reçoit les plans d'amélioration de la qualité des hôpitaux, aux fins d'assurance de la qualité. Qualité des services de santé Ontario reçoit également les Plans d'amélioration de la qualité de certains fournisseurs de services de santé, qui sont tenus de fournir ces plans aux termes de leur contrat avec le Ministère ou un RLISS. C'est en 2013-2014 que les CSC ont été tenus pour la première fois de soumettre des plans d'amélioration de la qualité à Qualité des services de santé Ontario, comme l'indique l'entente de responsabilisation entre les CSC et les RLISS.

Les CSC déclarent des indicateurs de rendement liés à certains enjeux comme l'accès, l'expérience des patients, les taux de dépistage du cancer, le pourcentage de clients qui peuvent consulter un médecin ou un membre du personnel infirmier praticien le jour même ou le lendemain, et le pourcentage de clientes admissibles qui subissent des tests de dépistage du cancer du sein dans les délais.

Chaque année, après avoir reçu les plans d'amélioration de la qualité, Qualité des services de santé Ontario compile les résultats et présente un rapport sommaire au Ministère.

Les ministères et les RLISS n'examinent pas les résultats du plan d'amélioration de la qualité pour déterminer la qualité des soins fournis par les CSC.

Lors de notre dernier audit des CSC en 2000, nous avions recommandé au Ministère d'examiner régulièrement les CSC pour s'assurer que ceux-ci examinent la qualité de leurs soins. Dans le cadre du présent audit, le Ministère nous a indiqué qu'il avait examiné un rapport sommaire sur la qualité des soins fournis par les CSC, que Qualité des services de santé Ontario prépare en se fondant sur les plans d'amélioration de la qualité soumis par les CSC. Le Ministère nous a dit qu'il utiliserait le rapport pour déterminer les améliorations et les investissements supplémentaires possibles dans les CSC.

Nous avons cependant constaté que ce rapport sommaire regroupe des renseignements sur toutes les organisations de soins primaires qui fournissent un plan d'amélioration de la qualité, y compris les équipes de santé familiale, les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones, les cliniques dirigées par le personnel infirmier praticien et les CSC; le Ministère ne peut donc pas utiliser ce rapport sommaire pour évaluer le rendement des CSC. Autrement dit, le Ministère ne rend pas compte au public du rendement des CSC.

Nous avons également constaté que le Ministère n'examine pas en détail les plans d'amélioration de la qualité individuels afin de cerner les problèmes de qualité dans certains CSC ou d'effectuer un suivi auprès des CSC sur ces résultats annuels afin de s'assurer que les lacunes sont comblées. Les examens et les suivis réalisés par les RLISS visités n'étaient pas uniformes.

Nous avons examiné tous les plans d'amélioration de la qualité des CSC de 2016-2017 et avons constaté ce qui suit.

- Les CSC présentent des rapports sur près de 100 indicateurs uniques, dont seulement quatre sont communs à tous les CSC. Même si le grand nombre d'indicateurs peut être attribué aux différences entre les CSC et favoriser l'élaboration de nouveaux indicateurs communs, ce manque de points communs rend difficiles les comparaisons entre les CSC et la définition de points de référence.
- Nous avons examiné les résultats de 2016 pour les quatre indicateurs communs et avons constaté que les CSC ne présentent pas tous des renseignements complets et que ceux qui le font devaient améliorer leur rendement. La **figure 10** montre les résultats de 2016-2017 pour ces indicateurs.
- Seulement 4 des quelque 100 indicateurs mesurent les résultats pour les patients. Seulement environ la moitié des CSC ont déclaré des données pour deux de ces indicateurs, et peu d'entre eux ont atteint leurs objectifs de rendement. Un seul CSC a présenté des rapports sur les deux autres indicateurs. Qualité des services de santé Ontario nous a dit que ces indicateurs sont optionnels, ou utilisés seulement par certains CSC. La **figure 11** montre les résultats de 2016-2017 pour ces indicateurs.
- Les objectifs de rendement sont fixés par les CSC eux-mêmes, à moins que les indicateurs ne soient précisés dans leur entente de responsabilisation avec le RLISS, auquel cas la cible établie par le RLISS est utilisée. Certains CSC peuvent établir une norme de rendement élevée, tandis que d'autres fixent une norme beaucoup moins élevée. Par exemple, dans le cas de l'indicateur qui mesure le pourcentage de patients qui ont vu leur fournisseur de soins primaires pour certaines affections dans les sept jours suivant leur sortie de l'hôpital, un CSC a fixé la cible à 95 % tandis qu'un autre l'a établie à 5 %. De même, dans le cas de l'indicateur qui mesure le pourcentage de patients qui ont visité le service des urgences pour des affections mieux gérées ailleurs, un CSC s'est fixé un objectif élevé de 0 %, contre 55 % dans un autre.

RECOMMANDATION 7

Afin d'optimiser la valeur des plans d'amélioration de la qualité et de promouvoir l'amélioration du rendement des centres de santé communautaires (CSC), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec Qualité des services de santé Ontario, doit :

- cerner les problèmes systémiques en examinant les plans d'amélioration de la qualité soumis et fournir de la rétroaction aux CSC;
- réduire le nombre d'indicateurs de rendement dont les CSC doivent rendre compte dans leurs plans d'amélioration de la qualité;
- établir des objectifs de rendement communs pour tous les CSC.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

De concert avec Qualité des services de santé Ontario et les RLISS, le Ministère oblige désormais les modèles de soins primaires axés sur les équipes, y compris les CSC, à remettre à Qualité des services de santé Ontario un Plan annuel d'amélioration de la qualité dans le but d'intégrer l'amélioration de la qualité à la culture des organisations de soins primaires.

Figure 10 : Résultats de quatre indicateurs courants déclarés par les centres de santé communautaires (CSC) dans les plans d'amélioration de la qualité, 2016-2017

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

			% des CSC			Niveau de rendement (%)	
Indicateur	Nombre de CSC déclarant les résultats de l'indicateur[1]	Fourchette d'objectifs de rendement (%)[2]	Objectif atteint	Objectif non atteint	Exclus en raison de données incomplètes	Plus haut niveau de rendement atteint	Plus faible niveau de rendement atteint
% de patients qui ont déclaré que le médecin ou le membre du personnel infirmier praticien qu'ils consultent ou un autre employé du bureau passent toujours ou souvent assez de temps avec eux	73	70-100	45	45	10	100	76
% de patients/clients qui ont vu leur fournisseur de soins primaires dans les sept jours suivant leur congé de l'hôpital pour certaines affections (selon le GMA3)	74	5-95	30	31	39	100	5
% de répondants qui ont répondu oui à la question « lorsque vous consultez votre médecin ou un membre du personnel infirmier praticien, cette personne ou un autre employé du bureau vous donnent-ils la chance de poser des questions au sujet du traitement recommandé? »	74	70-100	42	50	8	100	62
% de patients et de clients qui peuvent consulter un médecin ou le personnel infirmier praticien le jour même ou le lendemain, au besoin	73	37-97	25	61	14	95	23

1. Il y a 75 CSC au total.
2. Les objectifs de rendement sont fixés par les CSC eux-mêmes ou par leurs réseaux locaux d'intégration des services de santé. Ils sont exprimés en pourcentage, qui varie en fonction de l'indicateur et de chaque CSC.
3. GMA (groupe de maladies analogues) : patients hospitalisés pour une courte durée présentant des caractéristiques cliniques et d'utilisation des ressources similaires pour les sept troubles suivants : AVC, bronchopneumopathie chronique obstructive, pneumonie, insuffisance cardiaque congestive, diabète, cardiopathie et maladies gastro-intestinales.

Figure 11 : Résultats de quatre indicateurs courants déclarés par les centres de santé communautaires (CSC) dans les plans d'amélioration de la qualité, 2016-2017

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

Indicateur	Nombre de CSC déclarant les résultats de l'indicateur[1]	Fourchette d'objectifs de rendement (%)[2]	% des CSC			Niveau de rendement (%)	
			Objectif atteint	Objectif non atteint	Exclus en raison de données incomplètes	Plus haut niveau de rendement atteint	Plus faible niveau de rendement atteint
% de patients/clients qui ont visité le service des urgences pour des affections mieux gérées ailleurs	41	0-55	32	44	24	3	55
% de patients admis dans un hôpital de soins actifs pour une affection faisant partie des GMA[3] précisés qui ont reçu leur congé et qui ont été réadmis dans un hôpital de soins actifs pour des soins non facultatifs dans les 30 jours suivant le congé	33	0-55	15	33	52	0	55
% de patients hospitalisés qui ont reçu leur congé et qui ont été réadmis dans un hôpital de soins actifs pour des soins non facultatifs dans les 30 jours suivant le congé	1	20[4]	100	0	0	3	3
% de clients diabétiques qui atteignent le taux cible de cholestérol LDL de <2,0, soit une réduction de 50 % par rapport au niveau de référence	1	90[4]	0	100	0	43	43

1. Il y a 75 CSC au total.
2. Les objectifs de rendement sont fixés par les CSC eux-mêmes ou par leurs réseaux locaux d'intégration des services de santé. Ils sont exprimés en pourcentage, qui varie en fonction de l'indicateur et de chaque CSC.
3. GMA (groupe de maladies analogues) : patients hospitalisés pour une courte durée présentant des caractéristiques cliniques et d'utilisation des ressources similaires pour les sept troubles suivants : AVC, bronchopneumopathie chronique obstructive, pneumonie, insuffisance cardiaque congestive, diabète, cardiopathie et maladies gastro-intestinales.
4. L'objectif concerne le seul CSC qui a déclaré des résultats pour cet indicateur.

Le programme des plans d'amélioration de la qualité est géré par Qualité des services de santé Ontario, un organisme qui dispose de pouvoirs légaux pour conseiller le Ministère sur la qualité de la santé et promouvoir l'amélioration continue de la qualité afin d'apporter des changements majeurs et durables dans le but d'améliorer les soins de santé. Le Ministère collaborera avec Qualité des services de santé Ontario à l'amélioration de la rétroaction sur les problèmes systémiques fournie aux organisations interprofessionnelles de soins primaires, y compris les CSC.

Le Ministère reconnaît que les CSC peuvent choisir parmi plus de 100 indicateurs du rendement pour établir leur Plan d'amélioration de la qualité, mais 3 de ces indicateurs sont prioritaires pour les CSC. Cette approche vise à établir un équilibre entre la présence de normes communes d'amélioration de la qualité dans tous les CSC, et la possibilité pour les organisations d'intégrer des indicateurs personnalisés ou locaux qui s'inscrivent dans leurs priorités d'amélioration qu'ils souhaitent faire connaître au public. Avec Qualité des services de santé Ontario et les RLISS, le Ministère examinera la pertinence de simplifier davantage cette approche.

Le Ministère reconnaît que les CSC doivent répondre aux besoins en soins de santé primaires de leur collectivité respective, mais qu'il importe également d'établir des objectifs communs de rendement pour tous les CSC. À l'heure actuelle, les CSC doivent établir des objectifs correspondant à la taille de la patientèle, c'est-à-dire des objectifs qui définissent le nombre de clients des soins primaires à servir selon le profil de risque de la population desservie et l'effectif de fournisseurs de soins primaires (en d'autres mots, les médecins et le personnel infirmier praticien). Le Ministère poursuivra sa collaboration avec les RLISS et le secteur afin de définir d'autres objectifs communs de rendement pour tous les CSC, lors du cycle normal de renouvellement des ententes de responsabilisation entre le Ministère, les RLISS et les CSC.

RÉPONSE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Qualité des services de santé Ontario fournit de l'information aux CSC par le biais de sa série de webinaires, au cours desquels l'organisme fait état de l'analyse des Plans d'amélioration de la qualité du secteur des soins primaires fournis l'année précédente, ainsi que des domaines prioritaires pour les Plans de l'année suivante. Qualité des services de santé Ontario a également des webinaires ciblés portant sur des questions comme l'équité, les relations avec les patients ou d'autres sujets pertinents pour tous les secteurs, y compris les CSC. Enfin, il est possible pour toute personne (membre d'un CSC, du personnel du Ministère ou du public) d'avoir accès et de faire des recherches par organisation, secteur ou RLISS, dans les Plans d'amélioration de qualité et les renseignements qu'ils fournissent, pour trouver des renseignements pertinents sur la qualité dans n'importe quel secteur.

Comme le mentionnent les lignes directrices sur le Plan d'amélioration de la qualité, le Plan devrait traduire l'engagement de l'organisation à trouver un équilibre entre les priorités locales et provinciales. Même si Qualité des services de santé Ontario recommande des indicateurs prioritaires, on encourage les organisations à choisir des indicateurs en fonction de leur rendement actuel, des priorités provinciales, des initiatives régionales et de la rétroaction de leurs patients et fournisseurs. De même, on encourage les organisations à établir des objectifs en fonction de leur rendement actuel, en tenant compte de la disponibilité d'analyses comparatives et de leur capacité d'amélioration. Qualité des services de santé Ontario s'engage à poursuivre sa collaboration avec les CSC dans

le cadre de son examen annuel des indicateurs des Plans d'amélioration de la qualité afin de cerner les possibilités de simplifier et de mieux harmoniser les exigences visant les rapports.

4.6 Les RLISS ne rajustent pas le financement de base des CSC en fonction du nombre de patients servis

Le financement de base annuel que les RLISS versent aux CSC se fonde généralement sur les niveaux antérieurs. Au cours des dernières années, le financement a été principalement lié au maintien en poste et au recrutement des professionnels de la santé qui travaillent dans les CSC. Aucun des RLISS visités n'a rajusté les niveaux de financement des CSC lorsque ceux-ci n'atteignaient pas ou dépassaient la patientèle cible (nombre de patients à servir, compte tenu du nombre de médecins et de membres du personnel infirmier praticien et de la complexité des patients dans la zone desservie par le CSC). Au 31 mars 2017, environ la moitié des CSC en étaient à moins de 80 % de leur patientèle cible, mais ces CSC recevaient toujours le même niveau de financement de base chaque année. De même, les RLISS n'ont pas augmenté le financement de base des CSC qui dépassaient leur patientèle cible.

L'arrivée de nouveaux immigrants dans les collectivités de l'Ontario peut accroître la charge de travail des CSC. Un certain nombre de CSC visités ont indiqué qu'ils avaient vu un afflux de nouveaux arrivants, particulièrement les réfugiés syriens, au cours des dernières années. Le Ministère et les RLISS s'attendent à ce que les CSC fournissent des soins primaires et des services communautaires à ces nouveaux arrivants. Or, les CSC n'ont reçu aucun financement de base supplémentaire pour les réfugiés syriens.

Un des CSC visités nous a dit qu'il avait fait face à l'augmentation de la demande en engageant un médecin à forfait grâce aux fonds excédentaires découlant de son incapacité à embaucher un médecin à temps plein, mais qu'il pouvait accepter uniquement les réfugiés syriens ayant des problèmes complexes, car il était presque arrivé à sa capacité cible. Deux autres CSC visités nous ont informés qu'ils recevaient un financement ponctuel uniquement de leurs RLISS respectifs et que les services continus aux réfugiés syriens sont absorbés par leur financement de base. Deux autres CSC n'ont reçu aucun financement additionnel pour les réfugiés syriens et ont puisé dans leurs fonds existants pour aider ces clients.

L'entente de responsabilisation conclue entre le RLISS et le CSC n'exige pas expressément que chaque CSC déclare à son RLISS le nombre de patients inscrits par rapport à la patientèle cible. Par conséquent, trois des quatre RLISS visités ne recueillent pas de données auprès de leurs CSC sur le nombre réel de patients servis. Le seul RLISS qui recueille cette information n'a pas rajusté le financement des CSC de la région qui n'atteignaient pas leur patientèle cible. Il s'attend plutôt à ce que les CSC qui n'atteignent pas la cible s'améliorent au cours de la période de déclaration suivante.

Comme il est mentionné dans la **section 4.4.3**, les RLISS ne font pas le suivi du nombre de clients qui accèdent uniquement aux programmes communautaires, ce qui limite leur capacité de déterminer si le financement de ces programmes devrait être rajusté.

RECOMMANDATION 8

Pour que les centres de santé communautaires (CSC) puissent planifier leurs activités et servir leurs clients de façon appropriée, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent examiner le financement global de fonctionnement de chaque CSC afin de s'assurer qu'il est proportionnel à la complexité des besoins des patients, au nombre de personnes servies, à la géographie et à d'autres facteurs pertinents.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS continueront à surveiller et à évaluer le financement pour aider les CSC

à répondre aux besoins des Ontariennes et Ontariens. Chaque année, les RLISS effectuent un examen officiel des CSC afin d'évaluer le caractère adéquat du financement des services aux patients. Ce processus tient compte des caractéristiques particulières des patients dans la collectivité desservie par un CSC et d'une comparaison avec les points de repère provinciaux. Les RLISS examineront par ailleurs si d'autres facteurs, comme le nombre de personnes desservies et l'emplacement géographique, devraient être intégrés à leur évaluation du financement.

4.7 Le rôle du Ministère dans la mise en commun des pratiques exemplaires des CSC est limité

La diffusion de pratiques exemplaires peut aider le secteur à innover, à réduire les inefficiences et à offrir des services plus efficaces et de meilleure qualité. Les consultants qui ont mené l'examen stratégique commandé par le Ministère en 2001 lui ont recommandé d'appuyer la diffusion des pratiques exemplaires. Le Ministère a indiqué que la diffusion de renseignements sur les pratiques exemplaires relève principalement des associations de fournisseurs de soins de santé et de Qualité des services de santé Ontario.

Nous avons examiné l'Association des centres de santé de l'Ontario, qui représente 74 des 75 CSC, et nous avons constaté que celle-ci avait informé les CSC des pratiques exemplaires, notamment dans le cadre de ses conférences annuelles et de ses séances. Nous avons observé que les sujets abordés lors des conférences de 2017 et 2015 couvraient des domaines tels que le soutien aux réfugiés syriens, l'introduction de la télémédecine dans les CSC, l'intégration d'un physiothérapeute au personnel clinique, ainsi que l'engagement des populations francophones et la prestation de services à ce groupe.

En ce qui concerne Qualité des services de santé Ontario, le Ministère a noté que la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* prévoit des mesures visant à conférer à Qualité des services de santé Ontario le pouvoir de recommander des normes de qualité fondées sur des données probantes aux fournisseurs de services de santé (y compris les CSC), et à habiliter les RLISS à nommer les responsables cliniques locaux chargés de promouvoir les normes cliniques. Au moment de notre audit, les RLISS n'avaient pas tous désigné des responsables cliniques, et Qualité des services de santé Ontario avait recommandé quelques normes de qualité qui seraient pertinentes pour les CSC, qui mettent l'accent sur la situation des patients lorsqu'il existe des écarts majeurs dans la méthode de prestation des soins.

Nous avons toutefois constaté que, comme le Ministère exerce des responsabilités de surveillance directes pour la plupart des modèles de soins primaires interprofessionnels de l'Ontario depuis de nombreuses années, il pourrait en faire davantage pour faciliter la mise en commun des pratiques exemplaires entre les modèles de soins primaires ou à l'intérieur du secteur des CSC. D'autres modèles de soins primaires interprofessionnels (comme les cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien et les équipes de santé familiale) pourraient eux aussi adopter des pratiques susceptibles de bénéficier aux CSC.

RECOMMANDATION 9

Afin de faciliter la diffusion de pratiques exemplaires permettant aux centres de santé communautaires (CSC) d'innover, de réduire les inefficiences et de fournir des services plus efficaces et de meilleure qualité, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit :

- s'efforcer de promouvoir les pratiques exemplaires en vertu de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients;*
- élaborer et mettre en œuvre un mécanisme de compilation et de mise en commun des pratiques exemplaires de tous les modèles

de soins primaires interprofessionnels, y compris les CSC.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'assurer la communication à l'échelle provinciale des pratiques exemplaires locales. Cette communication est non seulement une occasion pour les CSC, mais pour l'ensemble du système de soins de santé.

Qualité des services de santé Ontario a comme mandat d'appuyer l'amélioration continue de la santé dans le système de soins de santé de l'Ontario, ainsi que de formuler des recommandations aux organisations de soins de santé et à d'autres entités sur les normes de soins cliniques fondées sur des données probantes. Aux termes de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*, le rôle de Qualité des services de santé Ontario a été élargi pour englober la prestation de recommandations au Ministère au sujet des normes sur les soins cliniques et les mesures du rendement. Par le biais du nouveau conseil sur les normes de qualité, des spécialistes de divers domaines comme les soins primaires examinent les pratiques exemplaires et les données probantes connexes dans le but de les communiquer à l'ensemble du secteur des soins primaires et du système de soins de santé afin de réduire les écarts et d'améliorer la qualité générale des services de santé. Le Ministère prévoit maintenir les efforts de Qualité des services de santé Ontario à ce sujet et mettre à profit les avantages pour le secteur qui découleront d'une meilleure communication des pratiques exemplaires.

En plus des normes sur les soins cliniques en vigueur, Qualité des services de santé Ontario prévoit publier l'année prochaine d'autres normes sur des situations particulières, comme les troubles liés à l'utilisation des opioïdes et les maladies respiratoires obstructives chroniques.

La *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* a grandement accru le rôle des RLISS, qui deviendront le point unique de reddition des comptes pour la planification, la prestation et la gestion du rendement des services de santé locaux et régionaux. Cela nécessitera un engagement avec le système de santé à tous les niveaux, y compris des fournisseurs de soins primaires. Au coeur de la stratégie du plan Priorité aux patients se trouve l'établissement d'une structure intégrée de direction clinique pour les RLISS. Le Ministère collaborera avec les RLISS pour établir des processus ou une plateforme afin d'assurer une mobilisation clinique efficace dans l'ensemble du système de soins de santé, afin d'améliorer le partage des pratiques exemplaires et l'innovation.

À l'appui de ces initiatives, le Ministère finance également le programme Maillon santé pour améliorer les liens locaux et la communication entre les responsables des soins de santé primaire et le reste du système de soins de santé, afin de garantir aux patients un accès plus équitable et une expérience plus harmonieuse. Qualité des services de santé Ontario joue un rôle majeur pour assurer la réussite de ce programme, y compris la prestation du cadre des pratiques exemplaires, le déploiement de spécialistes en amélioration de la qualité partout en Ontario pour contribuer à l'atteinte des objectifs d'amélioration de la qualité du programme Maillon santé et à la saisie trimestrielle des indicateurs du programme.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS continueront à désigner et à partager les pratiques exemplaires de l'ensemble du système de santé. Les RLISS ont ainsi créé un partenariat avec Qualité des services de santé Ontario pour faciliter la mise en oeuvre de normes de qualité clinique à l'échelle locale. Cela est une fonction essentielle des dirigeants cliniques de chaque sous-région d'un RLISS, qui collabore avec tous les fournisseurs de services de santé, y compris les CSC, pour faire en sorte que les patients aient accès à des soins de santé axés sur les patients et de grande qualité.

Annexe 1 : Exemples d'expériences vécues par des clients des centres de santé communautaires

Source des données : certains centres de santé communautaires

Note : Les noms, les lieux et les détails identificateurs ont été changés afin de protéger la vie privée des personnes concernées.

L'histoire de Kevin

Kevin est un homme de 70 ans qui est venu au Canada, où sa famille élargie vivait, en 1989. Il était sans statut en Ontario après l'expiration de son visa de visiteur. En 2006, il a commencé à éprouver des symptômes médicaux qui exigeaient des services cliniques, qu'il n'a pas pu payer. En 2007, sa nièce l'a présenté au promoteur de la santé d'un centre de santé communautaire (le centre) qui travaillait avec des personnes âgées. Le promoteur de la santé a présenté Kevin au coordonnateur des cas pour l'admission en soins primaires. À ce moment-là, la santé, la sécurité alimentaire et les finances de Kevin s'étaient détériorées. Kevin a subi des tests et a reçu un diagnostic de maladie de Parkinson pour laquelle il aurait besoin de médicaments à vie. Le coordonnateur des cas a continué de lui offrir un soutien social et financier, de faciliter son immigration et de l'aider à assurer sa sécurité alimentaire. Kevin a été en mesure d'accéder aux médicaments grâce à une combinaison d'échantillons et de programmes de médicaments offerts par des sociétés pharmaceutiques pour des raisons humanitaires. Il a également pu accéder aux soins des pieds grâce à un aiguillage vers un podologue. Comme il était sans statut depuis plus de 20 ans, il ne pouvait pas accéder aux services gouvernementaux. Avec l'aide de son coordonnateur de cas, il a présenté une demande de statut pour des motifs d'ordre humanitaire. En 2009, il a obtenu un statut juridique et a été renvoyé à un avocat en immigration. Kevin n'aurait pas pu réussir sans sa persévérance et celle du personnel du centre. Il a dit qu'il n'avait jamais vu un organisme travailler si fort pour ses clients et que le centre était allé bien au-delà des attentes. Kevin estime qu'il est en vie aujourd'hui en raison de sa foi religieuse et de l'impact du centre sur sa vie sur les plans médical, social, mental et affectif.

L'histoire de Denise

Denise est affiliée à un centre de santé communautaire (le centre) depuis 15 ans. Elle a été présentée au centre par sa mère et ses deux frères. La famille de Denise était bénévole pour divers programmes offerts au centre. En 2003, Denise s'est rendue chez son médecin au centre pour obtenir les résultats d'une biopsie et a reçu un diagnostic de cancer du sein. Le médecin a pris des dispositions pour qu'elle consulte le chirurgien. Au cours des 18 mois suivants, Denise a reçu des soins constants tant des médecins du centre que du personnel infirmier praticien, qui était toujours disponible lorsque les médecins s'occupaient d'autres patients. Lorsque Denise a eu une crise cardiaque, elle a été aiguillée vers une diététiste et vers d'autres spécialistes interdisciplinaires du centre, dont un physiothérapeute. Son médecin lui a recommandé de participer au programme de conditionnement physique Fitness for Health, dirigé conjointement par le centre et le YMCA, ce qui lui a permis d'utiliser les installations du YMCA pour faire de l'exercice. Denise s'est également jointe au groupe de marche du centre pendant six semaines. Elle est extrêmement reconnaissante au centre de tout ce qu'il a fait pour elle et pour la collectivité. Elle se dit impatiente de connaître les autres programmes du centre. Denise est d'avis que le centre fait tout son possible pour offrir de l'aide aux gens qui en ont besoin.

Annexe 2 : Principaux événements liés aux centres de santé communautaires de l'Ontario, 1970-2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après les renseignements fournis par cyberSanté Ontario et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Année	Événement
Décennie 1970	Le programme des CSC de l'Ontario est mis à l'essai au ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). L'Ontario compte alors neuf centres de santé en milieu urbain à Ottawa et à Toronto.
1984	Le Ministère établit le programme des CSC, qui font partie du système de soins de santé primaires de l'Ontario.
2000	Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario (anciennement le Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario) mène un audit de l'optimisation des ressources sur le programme des CSC.
2001	Le Ministère demande à deux consultants externes de procéder à un examen stratégique du programme des CSC.
2004	Le Ministère annonce l'ajout de 10 sites satellites pour que les CSC existants puissent offrir leurs services dans les régions qui en ont besoin.
2005	Le Ministère annonce l'ajout de 22 CSC supplémentaires et de 17 sites satellites.
2006	Les 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de l'Ontario sont établis en vertu de la *Loi sur les personnes morales* et maintenus en vertu de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local.*
2011	La reddition des comptes et le financement de base pour le fonctionnement des CSC sont transférés du ministère aux RLISS.
2017	Le réseau actuel des CSC de l'Ontario compte 75 CSC exploitant un total de 145 emplacements.

Annexe 3 : Comparaison des modèles de soins primaires interprofessionnels en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Modèle	Centres de santé communautaires (CSC)	Équipes de santé familiale (ESF)	Cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien (CDPIP)	Centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones (CASSA)
Description	• Les CSC fournissent des services dans cinq domaines clés : soins primaires, prévention des maladies, promotion de la santé, renforcement des capacités communautaires et intégration des services. • L'équipe professionnelle d'un CSC se compose d'un médecin, d'infirmières praticiennes et infirmiers praticiens, et d'autres professionnels de la santé, qui peuvent comprendre une diététiste, des travailleurs sociaux, du personnel infirmier, des physiothérapeutes, etc. • Les CSC sont conçus pour tenir compte des déterminants sociaux de la santé et offrir des services aux clients non assurés.	• Les ESF se composent de médecins de famille, d'infirmières praticiennes et infirmiers praticiens, d'infirmières et infirmiers autorisés, de travailleurs sociaux, de diététistes et d'autres professionnels qui travaillent ensemble pour fournir des soins de santé primaires à leur collectivité. • Chaque ESF est conçue pour répondre aux besoins locaux en santé et en services communautaires. Par exemple, une ESF du Nord de l'Ontario peut fournir des soins primaires ainsi que d'autres services répondant aux besoins des groupes des Premières Nations.	• Les CDPIP fournissent des services complets de soins primaires dans les régions mal desservies où il est difficile d'embaucher ou d'attirer des médecins. • Elles s'emploient à améliorer la qualité des soins grâce à une meilleure promotion de la santé, à la prévention des maladies, aux soins de santé mentale et à la gestion des maladies chroniques. • Le personnel infirmier praticien et les médecins collaborateurs sont les principaux fournisseurs de soins primaires. Les autres professionnels peuvent inclure les infirmières et infirmiers autorisés, les diététistes, les travailleurs sociaux, les promoteurs de la santé, les travailleurs en santé mentale, les physiothérapeutes et d'autres fournisseurs de soins de santé.	• Les CASSA sont similaires aux CSC, sauf qu'ils servent des populations autochtones. • Ils offrent un amalgame d'approches autochtones traditionnelles en matière de santé et de mieux-être et de soins de santé primaires contemporains dans un contexte culturellement adapté. • Les équipes se composent de médecins, de membres du personnel infirmier praticien et de guérisseurs traditionnels, et elles comprennent d'autres professionnels comme des diététistes et des travailleurs sociaux.
Modèle de gouvernance	Conseil d'administration communautaire	Il y a trois modèles de gouvernance possibles : communautaires, axés sur les fournisseurs ou mixtes (combinaison de gouvernance communautaire et de gouvernance axée sur les fournisseurs).	Conseil d'administration communautaire	Conseil d'administration communautaire représentant les collectivités autochtones

Modèle	Centres de santé communautaires (CSC)	Équipes de santé familiale (ESF)	Cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien (CDPIP)	Centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones (CASSA)
Année(s) d'établissement	Décennie 1970 Expansion de 2004 à 2013	Officiellement établies en 2005. Les réseaux de santé familiale d'origine (modèle précédent) ont été créés à la fin des années 1990 et ont subi des changements au fil des ans.	2007	1995
Nombre en mars 2017	75	184	25	10
Population primaire/groupes démographiques servis	Les populations prioritaires comprennent les personnes : • sans abri ou à faible revenu; • nouvellement arrivées; • non assurées; • considérées comme ayant des problèmes de santé mentale complexes; • qui font face à des obstacles pour accéder aux soins primaires en raison de caractéristiques sociodémographiques telles que l'âge, la race, l'orientation sexuelle, la langue, etc. Certains CSC ont une orientation autochtone ou francophone.	Toute la population	Toute la population	Population autochtone
Nombre de clients en mars 2017	Environ 500 000	Environ 3,4 millions	Environ 56 000	Environ 93 000
Responsables	Réseaux locaux d'intégration des services de santé	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

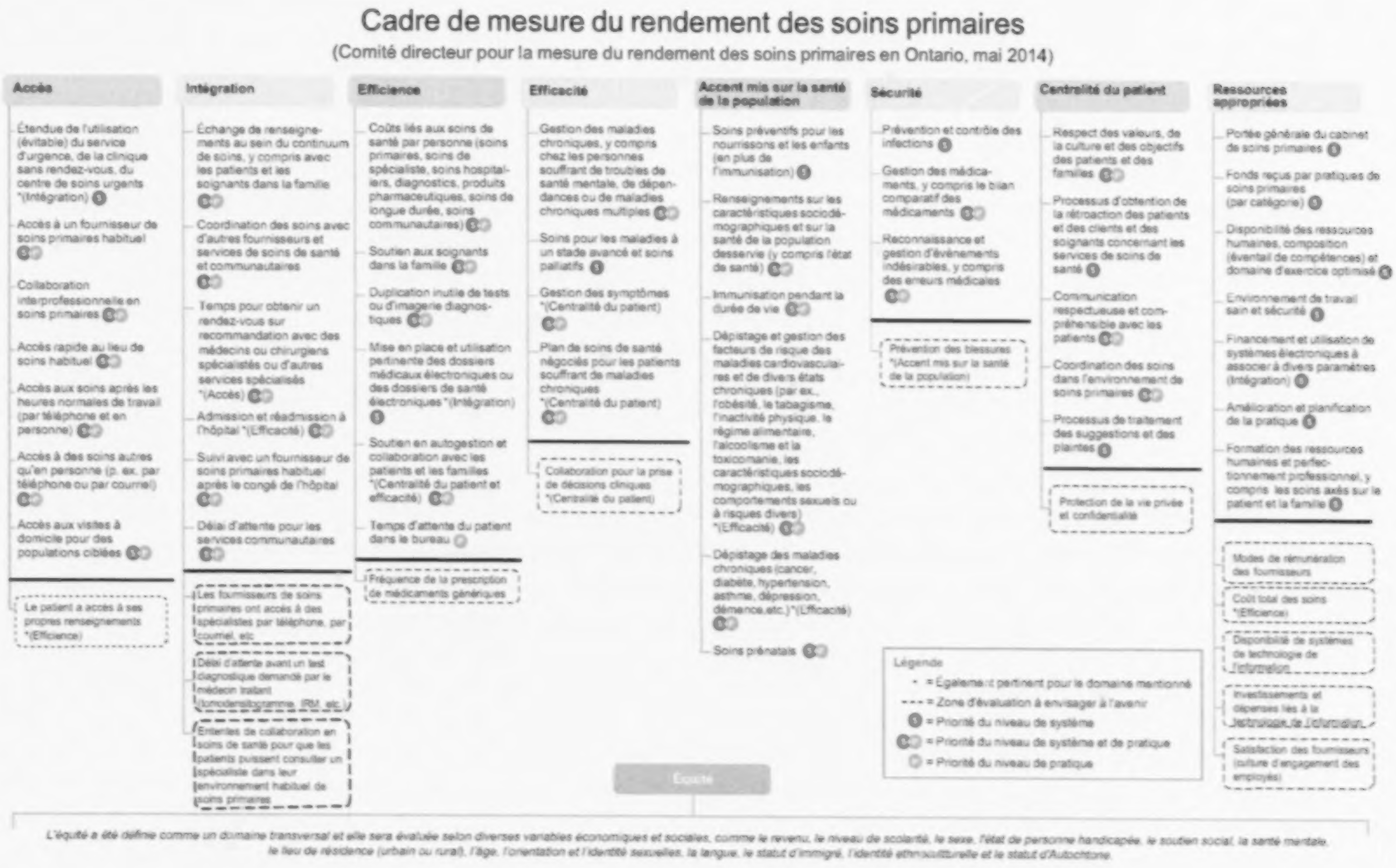
Annexe 4 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Les rôles et responsabilités sont clairement définis, et des exigences en matière de reddition de comptes sont établies pour faciliter la prestation des soins et des services aux utilisateurs du programme, conformément aux exigences législatives, contractuelles et du programme.
2.	Les programmes et services sont conçus pour répondre aux besoins des clients et sont accessibles. Les besoins non comblés en matière de services sont surveillés, et les ressources sont affectées ou prévues en conséquence.
3.	Les affectations de fonds sont appliquées aux programmes en fonction des besoins établis, proportionnées à la valeur des services à fournir et évaluées en temps opportun.
4.	Des mesures et des cibles de rendement sont établies, surveillées et comparées aux résultats réels pour que les résultats escomptés soient atteints et que des mesures correctives soient prises en temps opportun lorsque des problèmes sont décelés.
5.	Des données financières et opérationnelles exactes, complètes et à jour sont recueillies régulièrement auprès des centres de santé communautaires afin d'évaluer leur rendement, leur efficacité et leur efficience, et les résultats sont rendus publics.

Annexe 5 : Cadre de mesure du rendement des soins primaires

Source des données : Qualité des services de santé Ontario



Chapitre 3

Section

3.04 Gestion des situations d'urgence en Ontario

1.0 Résumé

La gestion des situations d'urgence en Ontario est axée sur la protection de la vie, des infrastructures, des biens et de l'environnement, ainsi que sur le souci d'assurer la continuité des activités du gouvernement et le fonctionnement des biens essentiels. Il est important de mettre en place des programmes efficaces de gestion des situations d'urgence pour que la province soit prête à répondre aux urgences afin de réduire au minimum les préjudices ou les dommages pouvant en découler.

La société et l'économie de l'Ontario étant vastes et complexes, la province fait face à des défis lorsqu'il s'agit de se préparer aux différentes situations d'urgence et d'y répondre. La population de l'Ontario est la plus grande et, dans certaines régions, la plus concentrée au Canada, comptant quelque 14 millions de personnes. De plus, la capacité de production d'énergie nucléaire de l'Ontario est la plus élevée en Amérique du Nord.

La gestion des situations d'urgence en Ontario repose sur cinq composantes interdépendantes : la prévention, l'atténuation (c'est-à-dire la réduction des risques et des dommages), la préparation, l'intervention et le rétablissement. Afin de déterminer les priorités en matière de gestion des situations d'urgence et les activités à entreprendre dans les cinq composantes, il faut d'abord cerner les dangers potentiels, les infrastructures essentielles et les services gouvernementaux prioritaires. Les inondations, les feux de forêt, les effets du temps violent, les dommages au réseau de distribution d'électricité, les incidents nucléaires et les crises de santé publique comptent parmi les dangers potentiels auxquels l'Ontario fait face. Une fois les dangers cernés, les risques pour la province sont évalués afin d'en déterminer l'ordre de priorité. Les infrastructures essentielles sont les ouvrages, comme les routes et les télécommunications, qu'il faut protéger et dont le fonctionnement doit être rétabli rapidement en cas d'urgence. Les services gouvernementaux prioritaires sont les services qui doivent demeurer opérationnels pendant une urgence ou que l'on doit rétablir rapidement par la suite.

Pour qu'un programme de gestion des situations d'urgence soit efficace, il faut d'abord déterminer les dangers que l'on peut prévenir, puis ceux que l'on peut atténuer à un coût raisonnable. Les dangers qu'on ne peut ni prévenir ni atténuer sont ceux qui servent à éclairer les besoins en matière de gestion des situations d'urgence auxquels il faut se préparer et répondre en cas d'urgence. L'aide financière du gouvernement peut aussi être requise pour réparer les dommages subis pendant une urgence.

Le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO ou Gestion des situations d'urgence Ontario) relève du Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Il est chargé de surveiller et de coordonner le programme de gestion des situations d'urgence de la province et d'encadrer ceux des divers ministères et des municipalités de l'Ontario.

Selon la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (la Loi), tous les ministères sont tenus de mettre en place un programme de gestion des situations d'urgence comportant notamment un plan de mesures d'urgence et un plan de continuité des activités du gouvernement. Le gouvernement de l'Ontario a confié à 13 ministères et à leur ministre, par décret, la responsabilité d'élaborer des programmes de gestion des situations d'urgence visant des types particuliers d'urgences ou de services d'urgence (fonctions), comme l'indiquent l'**annexe 1** et l'**annexe 2**.

En outre, chacune des 444 municipalités de la province doit mettre en place un programme de gestion des situations d'urgence. En règle générale, l'Ontario répond aux situations d'urgence selon une approche ascendante : les municipalités gèrent les urgences à l'échelle locale, mais peuvent demander au besoin des ressources du gouvernement provincial.

Même si la province a mis en place des mesures pour se préparer et répondre aux urgences, ses programmes de gestion des situations d'urgence et les processus de surveillance et de coordination de ces programmes par GSUO présentent certaines faiblesses, rendant l'Ontario potentiellement vulnérable dans l'éventualité d'une urgence à grande échelle. Par exemple, certaines activités et certains outils dont les ministères et les municipalités auraient besoin pour se préparer à une urgence n'ont pas été mis en place ou ne sont pas exécutés de façon efficace, comme la mise à jour des plans d'évaluation des risques et d'intervention en cas d'urgence, l'organisation d'exercices de pratique des plans de mesures d'urgence et l'amélioration des programmes de gestion des situations d'urgence en fonction des résultats découlant d'événements passés et d'exercices de pratique.

Voici un aperçu de nos principales constatations :

- **L'actuelle structure de gouvernance pour la gestion des situations d'urgence en Ontario s'avère inefficace pour assurer la surveillance d'un programme provincial.** La surveillance de la gestion des situations d'urgence en Ontario relève du Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence. Toutefois, ce comité ne s'est pas réuni depuis plusieurs années. Des préoccupations au sujet de la surveillance générale de la gestion des situations d'urgence en Ontario ont été portées à l'attention du gouvernement dès 2005, dans un rapport d'examen interne intitulé *Emergency Management Processes in the Ontario Public Service*. Ce rapport a conclu ce qui suit : [*traduction*] « Au niveau de l'organisation, les processus ne sont pas suffisants pour assurer la protection adéquate des Ontariens et des ressources de la province en cas d'urgence ou de catastrophe ». Il a été proposé dans le rapport que la gestion des situations d'urgence fasse l'objet de discussions périodiques aux plus hauts niveaux et qu'elle soit un point permanent à l'ordre du jour des réunions du Conseil des sous-ministres. Pourtant, cela n'a pas été fait.
- **Le niveau de priorité accordé à la gestion des situations d'urgence est plus faible que ce à quoi l'on s'attendrait.** GSUO relève du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Il est donc en concurrence avec d'autres priorités du Ministère, comme celles touchant les services policiers, les incendies et les établissements correctionnels. Au cours des dernières années, cette structure n'a pas été à l'avantage

de GSUO, qui a connu des réductions de personnel et de programme et des compressions budgétaires importantes. Nous avons également constaté que les deux postes les plus élevés de l'organisation – celui de commissaire et celui de chef – font l'objet d'un roulement élevé et ont parfois été vacants au cours des cinq dernières années. Ce manque de continuité au sein de la direction a eu pour effet de réduire le niveau de priorité et d'importance accordé au programme provincial de gestion des situations d'urgence, et s'est répercuté sur le niveau de service fourni par GSUO, notamment sur sa capacité à coordonner ses activités avec celles des ministères et des municipalités.

- **Les processus de détermination et d'évaluation des risques ne sont pas suffisants pour s'assurer que le programme provincial de gestion des situations d'urgence englobe tous les secteurs de préoccupation.** La dernière évaluation globale des risques à l'échelle provinciale a été effectuée en 2012 en fonction des urgences survenues en Ontario jusqu'en 2009. L'actuel programme de gestion des situations d'urgence de la province ne tient donc pas compte des urgences survenues au cours des huit dernières années ni des plus récentes données sur les effets du changement climatique et d'autres risques en devenir, comme les cyberattaques et le terrorisme. De plus, selon l'approche actuelle, GSUO, les ministères et les municipalités entreprennent l'évaluation des risques indépendamment les uns des autres. D'après les pratiques exemplaires en matière de gestion des situations d'urgence relevées par notre expert, l'évaluation des risques doit être effectuée en collaboration afin que les risques soient bien compris tant au niveau local qu'au niveau provincial.
- **La province ne dispose pas d'un système de technologie de l'information (TI) coordonné pour la gestion des situations d'urgence.** En 2009, GSUO a tenté de développer et de mettre en oeuvre à l'échelle de la province un système de TI pour la gestion des situations d'urgence. Après de nombreux retards et face à l'insatisfaction des utilisateurs, il a mis fin au projet en 2015. Le projet avait alors coûté quelque 7,5 millions de dollars sans jamais avoir été lancé. Un système provincial permettrait aux ministères et aux municipalités de coordonner et de s'échanger des renseignements pendant les situations d'urgence ainsi que de façon continue, et de stocker l'information dont ils pourraient avoir besoin en cas d'urgence, telle que les plus récents plans de mesures d'urgence et les coordonnées des infrastructures essentielles comme les hôpitaux. En l'absence d'un tel système, les ministères que nous avons visités devaient trouver des solutions par leurs propres moyens pour répondre à leurs besoins. L'un de ces ministères a procédé à l'acquisition d'un système de TI qui servira à faciliter l'échange de renseignements entre lui-même et ses intervenants et à stocker les documents relatifs aux situations d'urgence, tandis que d'autres ministères comptent sur une simple base de données ou n'ont pas de système de TI pour la gestion des situations d'urgence.
- **Le programme provincial de gestion des situations d'urgence n'est pas axé sur l'ensemble des cinq composantes de la gestion des situations d'urgence : la prévention, l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement.** À l'heure actuelle, le programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario est axé principalement sur seulement deux des cinq composantes, à savoir la préparation et l'intervention, quoique certaines activités de rétablissement soient mises en oeuvre par le ministère des Affaires municipales dans le cadre des programmes d'aide financière en cas de catastrophe. Lors du lancement

du programme de gestion des situations d'urgence en 2003, le premier niveau – le niveau essentiel – d'un programme à trois niveaux a été mis en oeuvre, les deux autres niveaux devant progressivement être mis en oeuvre au plus tard en 2006. Le premier niveau ne comprend que les composantes de la préparation et de l'intervention, tandis que le troisième niveau – le niveau de mise en oeuvre complète – comprend l'ensemble des cinq composantes. Quatorze ans se sont écoulés et le programme de gestion des situations d'urgence de la province en est toujours au premier niveau.

- **Les plans de mesures d'urgence n'ont pas été mis à jour pour tenir compte des événements ou activités courantes.** Les deux plans provinciaux de mesures d'urgence qui ont été établis par GSUO – le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence et le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire – n'ont pas été mis à jour depuis 2008 et 2009. De plus, nous avons constaté que bon nombre des plans d'intervention mis en place dans les ministères que nous avons visités n'ont pas été mis à jour depuis plusieurs années. Or, ces plans doivent faire l'objet de mises à jour périodiques en fonction des renseignements les plus récents et des meilleures approches d'intervention afin qu'ils puissent servir de guide pratique pendant les interventions. Étant donné que plusieurs des plans de mesures d'urgence que nous avons examinés n'avaient pas été récemment mis à jour, ils ne reflètent pas les activités courantes ni ne comprennent les changements apportés aux programmes. Ils ne comprennent pas non plus des renseignements à jour sur les pratiques exemplaires ni les leçons tirées d'urgences passées, d'exercices de pratique visant à vérifier l'efficacité des plans de mesures d'urgence et d'événements récents survenus ailleurs dans le monde. Cela pourrait semer la confusion ou entraîner des retards pendant les interventions.
- **L'approche en matière d'exercices de pratique ne garantit pas que la province est prête à répondre aux urgences.** Pour bien se préparer aux situations d'urgence, il est important de mener des exercices de pratique avec toutes les parties concernées. Aucun des ministères que nous avons visités n'avait mis en place de stratégie pluriannuelle en matière d'exercices de pratique afin de vérifier l'efficacité au fil du temps des mesures à prendre à l'égard de divers risques. De plus, environ 80 % des exercices de pratique menés au cours des cinq dernières années étaient des exercices de base – discussions, séminaires et ateliers visant à permettre aux participants de se familiariser avec les plans, accords et procédures en vigueur – et ne comprenaient pas, en règle générale, de simulation d'une situation d'urgence réelle nécessitant le mouvement de personnel et de matériel. Même si nous reconnaissons que l'exécution d'un pareil exercice de simulation exigerait d'importantes ressources, il devrait s'inscrire dans une stratégie pluriannuelle afin de faire ressortir les aspects qui devraient être développés ou améliorés et de déterminer si des objectifs particuliers des plans ont été atteints.
- **L'état de préparation général de la province aux situations d'urgence a nettement besoin d'améliorations.** Pour répondre à une situation d'urgence avec efficacité et efficience, il faut établir une communication rapide et exacte, bien comprendre les rôles et les responsabilités, suivre la situation à mesure qu'elle évolue, échanger des renseignements et identifier les ressources requises. Nous avons relevé les préoccupations suivantes liées à l'état de préparation de l'Ontario aux situations d'urgence potentielles :

- **Le nombre d'employés formés n'est pas suffisant pour répondre à une situation d'urgence de longue durée.** GSUO ne dispose pas d'un nombre suffisant d'employés formés pour assurer la permanence au Centre provincial des opérations d'urgence en cas d'urgence à grande échelle et de longue durée (plus de deux semaines) ou de plusieurs urgences se produisant en même temps. Cette pénurie de personnel a été l'une des préoccupations relevées lors des inondations de 2017 en Ontario.
- **Une démarche uniformisée d'intervention en cas d'urgence n'a pas été sanctionnée après huit ans de développement.** La mise en oeuvre d'une démarche uniformisée d'intervention en cas d'urgence peut aider à éviter les problèmes et la confusion qui peuvent se produire lorsque plusieurs organisations travaillent ensemble et qui peuvent retarder les efforts d'intervention. Pareille approche permet de s'assurer que tous les intervenants ont la même compréhension de la situation, notamment sur le plan du contrôle et de la prise de décision. Pourtant, aucune approche semblable n'a été sanctionnée en Ontario. La nécessité de le faire a été soulevée lors de l'enquête publique qui a fait suite à l'effondrement du centre commercial à Elliot Lake en 2011.
- **Des ententes qui permettraient d'obtenir les ressources nécessaires pour répondre à une situation d'urgence n'ont pas été mises en place.** On peut accroître grandement l'efficacité des interventions en cas d'urgence et réduire les dépenses en mettant en place des ententes pour l'obtention à des taux préétablis des ressources dont on prévoit avoir besoin, des accords d'assistance mutuelle entre les parties appelées à travailler en collaboration et des mécanismes prévoyant la mise sur pied d'équipes d'intervention spécialisées. Toutefois, nous avons constaté que GSUO et les ministères que nous avons visités ont mis en place très peu d'ententes et de mécanismes de ce type. Cette lacune a été soulevée lors de la crise du verglas dans le sud de l'Ontario en 2013 : les municipalités avaient alors demandé l'aide de GSUO pour faire enlever les débris, mais aucun contrat à cet effet n'avait été conclu, ce qui a donné lieu à d'importantes différences dans les prix exigés des municipalités pour ces services.

Conclusion générale

Le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) et les ministères sélectionnés doivent améliorer leurs politiques et procédures afin de veiller à ce que des programmes de gestion des situations d'urgence efficaces et complets puissent être mis en oeuvre rapidement au besoin afin de protéger le public et d'assurer la continuité des activités provinciales et municipales. Nous avons constaté que le placement de GSUO au sein d'un ministère qui a ses propres priorités et l'important roulement du personnel de direction ont eu des répercussions négatives sur la gestion des urgences en Ontario. Nous avons également constaté un manque de surveillance à l'échelle provinciale par le Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence.

GSUO doit mieux coordonner le programme provincial de gestion des situations d'urgence en fournissant des outils et des ressources aux ministères et aux municipalités. Par ailleurs, GSUO et les ministères ne disposent pas de processus efficaces pour mesurer et évaluer les objectifs du programme de gestion des situations d'urgence et en faire rapport publiquement.

En outre, nous avons constaté que les activités de gestion des situations d'urgence de GSUO et des ministères, y compris les programmes d'aide financière en cas de catastrophe, ne sont pas

toujours menées dans un souci d'économie et d'efficience.

Le présent rapport contient 14 recommandations comportant 39 mesures de suivi.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère), conjointement avec les ministères partenaires (le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Transports, le ministère des Affaires municipales, et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts), remercie la vérificatrice générale de ses constatations.

Le système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario contribue à assurer la sécurité des Ontariens et à atténuer les répercussions des catastrophes naturelles. Les professionnels dévoués de la gestion des urgences partout dans la province jouent un rôle déterminant dans la protection de la population ontarienne et l'assistance prêtée aux collectivités en période de crise.

Il est prioritaire pour le gouvernement que l'Ontario soit mieux préparé et en mesure de répondre à n'importe quelle situation d'urgence. Dans la lettre de mandat de la première ministre datant de 2014, le Ministère devait entreprendre un examen du système de gestion des urgences de l'Ontario. L'examen externe est terminé et un rapport final a été présenté au Ministère.

Nous savons que nous pouvons faire mieux et nous sommes résolus à mettre en place un système collaboratif, proactif, axé sur les pratiques exemplaires nationales et internationales et pouvant s'adapter aux circonstances uniques des collectivités de l'ensemble de la province.

Nous sommes heureux de constater que les constatations de la vérificatrice générale sont conformes à celles de l'examen. Nous avons déjà commencé à répondre aux questions en prenant les mesures suivantes :

- passer en revue les pratiques exemplaires d'autres administrations et consulter les intervenants sur les moyens de transformer la gestion des situations d'urgence;
- élaborer un cadre élargi d'exigences afin de définir clairement les attentes à l'égard de tous les programmes de gestion des urgences en Ontario;
- s'employer à améliorer le processus de conformité existant pour faire en sorte que les ministères et les municipalités répondent à leurs exigences en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*.

Les recommandations de la vérificatrice générale, ainsi que celles formulées dans l'examen, serviront à orienter les changements en cours visant à renforcer la capacité de l'Ontario à réagir aux risques existants et évolutifs. Nous continuerons de travailler avec nos intervenants pour améliorer le système de gestion des situations d'urgence pour l'ensemble de la population ontarienne.

2.0 Contexte

2.1 Qu'est-ce qu'une situation d'urgence?

Selon la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (la Loi), une urgence est une situation ou une situation imminente dangereuse à un point tel qu'elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens. Elle peut être due à un fléau de la nature, à une maladie ou à un autre risque pour la santé, à un accident ou à un acte intentionnel ou autre.

On peut déclarer officiellement la situation d'urgence si les conditions qui existent dans une municipalité ou dans la province satisfont à certains critères, notamment lorsque les ressources

d'un ministère s'avèrent insuffisantes pour faire face à la situation ou qu'on ne peut s'y fier sans courir le risque d'un retard important. Dans les municipalités, la responsabilité de déclarer la situation d'urgence revient au président du conseil (habituellement le maire), qui doit en aviser la province. Au niveau de la province, le premier ministre de l'Ontario et le lieutenant-gouverneur en conseil ont le pouvoir de déclarer une urgence provinciale. Toutefois, même sans déclaration, un palier de gouvernement peut demander l'aide du palier supérieur.

2.2 L'importance de la gestion des situations d'urgence

La gestion des situations d'urgence est axée sur la protection de la vie, des infrastructures, des biens et de l'environnement, ainsi que sur le souci d'assurer la continuité des activités du gouvernement, le fonctionnement des biens essentiels et le rétablissement (aider les personnes, les entreprises et les collectivités à revenir à la normale).

La société et l'économie de l'Ontario étant vastes et complexes, la province fait face à des défis lorsqu'il s'agit de se préparer aux différentes situations d'urgence et d'y répondre. La population de l'Ontario est la plus grande et, dans certaines régions, la plus concentrée au Canada, comptant quelque 14 millions de personnes. De plus, la capacité de production d'énergie nucléaire de l'Ontario est la plus élevée en Amérique du Nord.

Des recherches de plus en plus poussées sur les répercussions du changement climatique ont tourné l'attention vers la probabilité croissante de phénomènes naturels extrêmes et plus fréquents. Il faut également composer avec la menace grandissante du terrorisme et la dépendance accrue sur la technologie, qui est vulnérable aux cyberattaques.

2.3 La gestion des situations d'urgence en Ontario

Le programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario remonte à 2003. Sa création découle en partie d'événements tels que la crise du verglas dans l'est de l'Ontario en 1998, les préparatifs en vue de la perturbation possible des communications électroniques lors du passage à l'an 2000, et les attentats du 11 septembre 2001. L'**annexe 3** fait l'historique de la gestion des situations d'urgence en Ontario et des événements importants ayant influé sur le programme et son exécution, depuis les années 1950. Les deux dernières urgences provinciales déclarées ont été l'éclosion du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) entre mars et juillet 2003 et la panne d'électricité d'août 2003. Le SRAS a causé un total de 44 décès en Ontario, et 375 survivants souffrent depuis de graves maladies pulmonaires. Lors de la panne d'électricité de 2003, environ 10 millions d'Ontariens ont été privés d'électricité pendant des périodes allant de quelques heures à plusieurs jours.

2.4 Le programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario

Le programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario compte cinq composantes interdépendantes : la *prévention*, l'*atténuation*, la *préparation*, l'*intervention* et le *rétablissement*. Le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) est l'organe provincial de coordination de la gestion des situations d'urgence. Les principes de gestion des situations d'urgence en Ontario prévoient l'interaction de ces cinq composantes et indiquent ce que chacune représente (**figure 1**).

La première étape de l'élaboration d'un programme efficace de gestion des situations d'urgence consiste à cerner les dangers qui se sont manifestés ou qui pourraient se manifester, et à en évaluer les risques. Les résultats de cet exercice

Figure 1 : Les cinq composantes de la gestion des situations d'urgence en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après des données du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

1. Prévention : Mesures prises pour prévenir une urgence ou une catastrophe.
2. Atténuation : Mesures prises pour réduire les effets d'une urgence ou d'une catastrophe. Cela peut comprendre des améliorations structurelles ou non structurelles aux bâtiments et aux infrastructures.
3. Préparation : Mesures prises préalablement à une urgence ou une catastrophe afin d'assurer une intervention efficace. Cela peut comprendre des normes et des plans de mise en oeuvre, des exercices de pratique, la sensibilisation du public et des alertes publiques.
4. Intervention : Mesures prises pour intervenir en cas d'urgence ou de catastrophe. Il faut s'assurer que l'intervention est contrôlée, coordonnée, efficace et rapide.
5. Rétablissement : Mesures prises pour se rétablir après une urgence ou une catastrophe et aider les particuliers, les entreprises et les collectivités à revenir à l'état normal. Cela peut comprendre des activités de nettoyage, le retour des personnes évacuées et l'aide financière.

servent de base à l'élaboration du programme de gestion des situations d'urgence. L'Ontario a cerné 39 types de dangers et a attribué à chacun un niveau de risque et un ministère responsable (voir l'**annexe 1**). L'**annexe 2** montre d'autres types d'urgences qui ne se rapportent pas à un danger en particulier; chacun a été confié au ministère dont les responsabilités sont le plus étroitement liées au danger en cause (par exemple, les urgences qui se répercutent sur la santé et la sécurité des travailleurs relèvent du ministère du Travail).

Voici d'autres aspects importants de la gestion des situations d'urgence en Ontario :

- les plans de continuité des activités du gouvernement – veillent à ce que le gouvernement soit en mesure d'exécuter des fonctions et services prioritaires en cas d'urgence et de déterminer ceux qui doivent être rétablis rapidement par la suite;
- le programme des infrastructures essentielles – permet d'identifier et de protéger les éléments (processus, systèmes, installations, technologies, réseaux et services) qui sont essentiels à la santé, à la sécurité et au bien-être économique des personnes et au fonctionnement efficace du gouvernement;
- les partenariats – permettent d'établir des relations entre les principaux intervenants comme les municipalités, les ministères et les personnes clés.

2.4.1 Rôles et responsabilités

L'Ontario a adopté une approche ascendante pour la gestion des situations d'urgence. Cette approche, qui est décrite dans les principes de gestion des situations d'urgence en Ontario, est analogue à l'approche mise en oeuvre par le

gouvernement fédéral et d'autres provinces. Les municipalités sont responsables de la gestion de la plupart des urgences, mais elles peuvent demander au besoin des ressources et de l'aide du gouvernement provincial. Les exceptions à cette approche sont indiquées ci-dessous. (On trouve à la **figure 2** et à l'**annexe 4** un résumé des rôles et des responsabilités des parties qui interviennent dans la gestion des situations d'urgence en Ontario.)

L'intervention à la suite des inondations dans les régions du sud et de l'est de la province en 2017 et de la tempête de verglas en 2013 sont des exemples de l'approche ascendante. Dans la majorité des collectivités touchées, la situation d'urgence a été gérée par la municipalité. La province a accordé de l'aide selon les demandes des municipalités.

Les municipalités doivent assumer un ensemble de responsabilités prévues par la loi. Elles sont notamment tenues de créer des plans et des programmes communautaires de gestion des urgences, de nommer un coordonnateur communautaire de gestion des situations d'urgence et d'établir un centre des opérations d'urgence.

Au niveau provincial, le ministère responsable en premier lieu de la gestion des situations d'urgence est le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, dont relève GSUO. La province a créé deux plans de mesures d'urgence – le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence et le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire – qui servent à coordonner les mesures d'urgence à l'échelle de la province. La province est responsable des mesures d'intervention en cas d'urgence nucléaire touchant la zone à l'extérieur des centrales nucléaires. De plus, selon une entente de recouvrement des coûts conclue avec le gouvernement fédéral, elle coordonne, pour le compte du gouvernement fédéral, les interventions dans les collectivités des Premières Nations aux prises avec une situation d'urgence. Ces deux types d'urgences relèvent de la responsabilité globale de la province et font exception à l'approche ascendante.

Le gouvernement fédéral peut offrir son aide à la province dans le cas où une situation d'urgence exige un niveau de soutien ou de ressources qui va au-delà de ce que la province ou les municipalités sont en mesure de fournir. Il est par ailleurs responsable des mesures d'intervention dans le cas d'une urgence comme la guerre, une situation internationale ou un incident dans les eaux internationales, et a des responsabilités précises en cas d'urgence nucléaire.

2.4.2 Le Centre provincial des opérations d'urgence

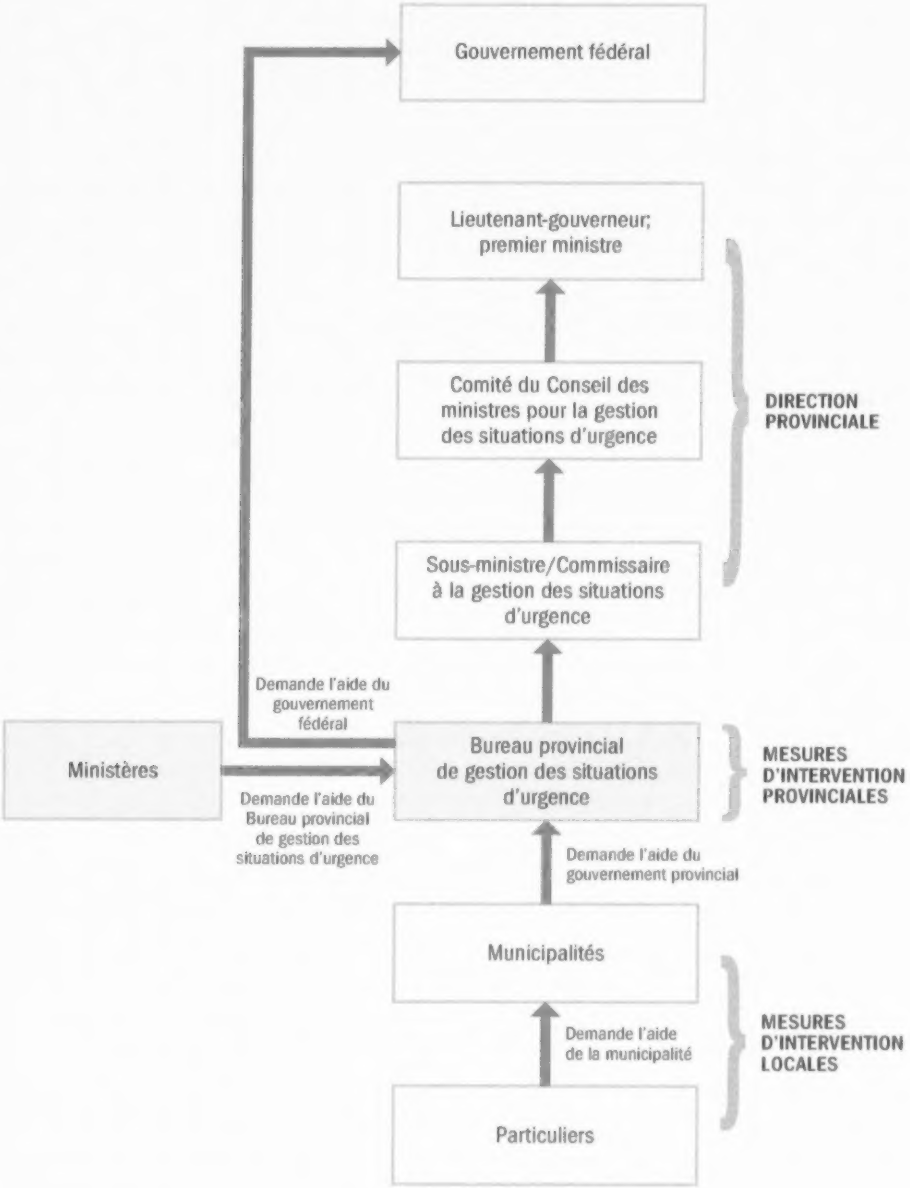
Le nouveau Centre provincial des opérations d'urgence, une installation ultramoderne d'envergure qui a ouvert ses portes en 2015, se trouve à Toronto. Cette installation comprend une salle des opérations de 82 places, dotée d'un panneau mural d'une largeur de 21 mètres – le plus grand au Canada au moment de son ouverture – qui permet de surveiller en temps réel l'évolution des situations d'urgence. Le centre des opérations a pour tâche de coordonner l'intervention de la province face aux urgences et de travailler en collaboration avec ses partenaires : les ministères, les municipalités, le gouvernement fédéral et d'autres administrations.

Un agent de service est sur place 24 heures sur 24 pour surveiller les situations dans la province et dans les régions avoisinantes qui pourraient avoir une incidence en Ontario. Au besoin, le niveau de surveillance passe à l'état de surveillance renforcé puis à l'activation de mesures d'urgence si la situation continue de s'aggraver. L'agent de service est le principal point de contact des municipalités et d'autres parties, y compris les Premières Nations, qui pourraient avoir besoin de l'aide de la province en cas d'urgence.

Depuis son ouverture, le Centre provincial des opérations d'urgence a servi principalement à répondre à des urgences dans les communautés des Premières Nations, comme des inondations, à

Figure 2 : Rôles et responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Notes :

- Les rôles et les responsabilités des parties sont décrits à l'**annexe 4**.
- La structure d'intervention provinciale est différente en cas d'urgence nucléaire ou radiologique et d'événement touchant les Premières Nations. Le gouvernement fédéral a une responsabilité fiduciaire à l'égard des événements touchant les Premières Nations, et le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence est responsable des mesures d'intervention globales hors site en cas d'urgence nucléaire.

fournir de l'aide aux municipalités en cas d'urgence et à organiser des réunions.

2.4.3 Programmes provinciaux d'aide financière en cas de catastrophe

Le ministère des Affaires municipales est responsable des programmes provinciaux d'aide financière en cas de catastrophe, qui s'adressent aux propriétaires, locataires, petites entreprises, agriculteurs, organismes sans but lucratif et municipalités. Ces programmes sont fondés sur les réclamations et ont pour but d'offrir de l'aide lorsque survient un événement naturel soudain et inattendu aux répercussions coûteuses et de grande ampleur. Ils s'appliquent aux dépenses essentielles (meubles et appareils indispensables) et aux réparations nécessaires pour la remise en état des infrastructures. Ils ne remplacent pas les contrats d'assurance privés, quoique les personnes sans protection d'assurance ou ayant une protection incomplète puissent y être admissibles.

La province règle les demandes d'aide financière après une catastrophe sur son fonds de prévoyance. Dans certains cas, notamment lorsque les coûts dépassent une certaine somme (correspondant à un montant en dollars multiplié par la population), l'Ontario peut avoir droit à une aide financière du gouvernement fédéral en cas de catastrophe. Cependant, en raison de l'importance de sa population, il est très rare que les coûts de l'Ontario excèdent cette somme.

2.4.4 Lois et normes applicables

La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (la Loi) et son règlement d'application prévoient le fondement légal et le cadre juridique pour la gestion des situations d'urgence qui relèvent de la compétence du gouvernement ontarien et des municipalités. À cette fin, la Loi définit les pouvoirs et les responsabilités de la province à l'égard des ministères et des municipalités. En outre, elle prévoit les critères à remplir pour qu'il soit justifié de déclarer une urgence provinciale ou municipale, ainsi que l'obligation des municipalités et des ministères de créer et de mettre en oeuvre un programme de gestion des situations d'urgence, comprenant l'identification des dangers et l'évaluation des risques, et la détermination des infrastructures essentielles. Certains ministères sont assujettis à des obligations supplémentaires. Par exemple, la *Loi sur la prévention des incendies de forêt* autorise le ministre des Richesses naturelles et des Forêts à déclarer, au besoin, qu'une zone est « soumise à l'état d'urgence », tandis que la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* confère au médecin-hygiéniste en chef de vastes pouvoirs d'enquête et d'intervention dans des situations pouvant présenter des risques pour la santé.

Un décret pris en 2009 assigne à 13 ministères des responsabilités en fonction de types précis d'urgences ou de services d'urgence (fonctions). Les ministres de ces ministères sont responsables de voir à l'établissement des programmes de gestion des urgences et des plans d'intervention appropriés (voir l'**annexe 1** et l'**annexe 2**).

2.5 Initiatives continues touchant la gestion des situations d'urgence

En 2014, la première ministre a envoyé des lettres de mandat dans lesquelles elle demandait à GSUO et au ministère des Affaires municipales d'effectuer un examen de leurs programmes. Au moment de notre audit, plusieurs initiatives avaient été lancées dans le but de transformer la gestion des situations d'urgence en Ontario, dont les suivantes :

- GSUO a récemment retenu des services d'un expert-conseil pour effectuer un examen de la gestion des situations d'urgence dans la province. Cet examen comporte notamment une évaluation exhaustive du programme et l'identification des possibilités d'améliorer la gestion des situations d'urgence, un examen des lois et

des politiques applicables, et une analyse des compétences et du contexte. L'examen a débuté en novembre 2016 et le rapport final, accompagné de recommandations, a été présenté au ministère en août 2017. Nous avons pris connaissance des conclusions et avons constaté que bon nombre des problèmes relevés étaient semblables à ceux qui sont ressortis de notre audit, tels que la nécessité d'améliorer la structure de gouvernance afin d'accroître l'efficacité de la surveillance, le manque de soutien de GSUO aux ministères et aux municipalités, et la nécessité de mettre au point une démarche uniformisée d'intervention en cas d'urgence.

- En 2015, le ministère des Affaires municipales a retenu les services d'un expert-conseil pour effectuer un examen du Programme ontarien de secours aux sinistrés afin de déterminer s'il répond aux besoins actuels et de mettre à profit les leçons tirées d'événements récents, notamment la tempête de verglas de 2013. Le rapport final a été présenté en février 2015. Par suite de cet examen, le ministère des Affaires municipales a annoncé, en mars 2016, deux nouveaux programmes d'aide financière en cas de catastrophe, en remplacement du Programme ontarien de secours aux sinistrés, à savoir :
  - le Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe, qui aide les résidents à réparer ou à remplacer des biens essentiels et à régler les coûts admissibles découlant de la situation d'urgence;
  - le Programme d'aide aux municipalités pour la reprise après une catastrophe, qui rembourse aux municipalités les coûts extraordinaires admissibles liés à l'intervention d'urgence et aux réparations.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si les ministères sélectionnés disposaient de politiques et de procédures pour que :

- des programmes provinciaux de gestion des situations d'urgence efficaces, prévoyant notamment la coordination et la surveillance des ministères et des municipalités, soient mis en place afin de protéger le public et d'assurer le maintien des activités de la province et des municipalités;
- les activités de gestion des situations d'urgence soient exécutées dans le respect des principes d'économie et d'efficacité;
- les objectifs des programmes de gestion des situations d'urgence soient mesurés adéquatement, évalués sur le plan de l'efficacité et publiés.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit (voir l'**annexe 5**). Ces critères ont été établis par suite d'un examen des lois, directives, politiques et procédures applicables, d'études internes et externes, et des pratiques exemplaires. La haute direction de chacun des ministères que nous avons visités a examiné nos objectifs et les critères connexes et a convenu de leur pertinence.

Notre travail d'audit s'est déroulé entre le 8 décembre 2016 et le 31 août 2017, et nous avons obtenu une déclaration écrite de la direction de chacun des ministères, à savoir qu'au 17 novembre, elle nous avait fourni tous les renseignements qui, à sa connaissance, pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Nous avons effectué la plupart de nos travaux d'audit au Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) du Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

Nous avons également effectué des travaux au bureau de gestion des situations d'urgence des ministères suivants (désignés pour traiter un type précis d'urgence) : le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Transports et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts. En outre, nous avons examiné les programmes d'aide financière en cas de catastrophe du ministère des Affaires municipales. Nous avons sélectionné ces ministères en fonction du niveau de risque pour les Ontariens des urgences dont ils ont la responsabilité, de la fréquence à laquelle ces urgences surviennent et des composantes de gestion des situations d'urgence dont ils s'occupent.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les lois et règlements applicables, les politiques ministérielles et les dossiers pertinents, et interviewé des membres du personnel des divers ministères que nous avons visités. Dans les ministères dont nous avons audité le bureau de gestion des situations d'urgence, nos travaux ont porté sur le processus d'évaluation des risques; le plan de continuité des activités du gouvernement; les plans de mesures d'urgence; les exercices de pratique; les efforts de sensibilisation du public; la capacité d'intervention, y compris le centre des opérations d'urgence et l'utilisation de la technologie de l'information; les leçons apprises; et les mesures de rendement. En outre, nos travaux à GSUO ont porté sur le rôle de coordination et de surveillance de la gestion des situations d'urgence pour la province. Au ministère des Affaires municipales, nous nous sommes concentrés sur les programmes provinciaux d'aide financière en cas de catastrophe et sur l'aide financière fournie dans le cadre du programme d'aide spéciale mis en oeuvre à la suite de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013. La plupart de nos travaux ont porté sur la période de cinq ans se terminant le 31 mars 2017.

De plus, nous avons organisé des réunions et des entrevues avec de nombreux intervenants pour bien comprendre leur point de vue en ce qui a trait à la gestion des situations d'urgence en Ontario, et relever les points pouvant être améliorés et les pratiques exemplaires. Les intervenants suivants ont été consultés :

- Sécurité publique Canada;
- Affaires autochtones et du Nord Canada;
- Santé publique Ontario;
- Ontario Association of Emergency Managers;
- l'Association des municipalités de l'Ontario;
- Ontario Power Generation;
- Bruce Power;
- la Croix-Rouge canadienne;
- le Bureau d'assurance du Canada;
- Greenpeace;
- Canadian Environmental Law Association;
- neuf municipalités sélectionnées en fonction de leur taille, du risque que des dangers s'y manifestent et des événements qui s'y sont produits : Ottawa, Toronto, Brampton, Durham, Sault Ste. Marie, Belleville, Kenora, Burlington et Amherstburg.

Nous avons également examiné des rapports d'audit établis par la Division de la vérification interne de l'Ontario et les bureaux d'auditeurs législatifs d'autres provinces, du gouvernement fédéral et d'autres pays, de même que des rapports sur les pratiques exemplaires.

Nous avons retenu les services d'un expert-conseil indépendant possédant une expertise dans le domaine de la gestion des situations d'urgence pour nous aider à mener notre audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 La gouvernance et la structure organisationnelle ne sont pas propices à la gestion efficace des situations d'urgence

4.1.1 La gouvernance de la gestion des situations d'urgence n'est pas adaptée à un programme d'envergure provinciale

L'orientation stratégique globale de la sécurité civile de la province relève du Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence (le Comité), qui est composé de huit députés provinciaux et de la première ministre. Le Comité est investi de l'important mandat de fournir une orientation stratégique et de veiller à ce que la province soit prête à répondre aux situations d'urgence. Toutefois, il ne tient pas de réunions régulières ni n'a délégué ses responsabilités. Nous n'avons trouvé aucune indication de la tenue d'une réunion officielle du Comité au cours des cinq dernières années. En l'absence de réunions périodiques, le Comité n'est pas en mesure d'assurer une surveillance adéquate et de fournir une orientation stratégique à l'échelle de la province en matière de gestion des urgences, et ne peut témoigner de la capacité de la province à répondre aux situations d'urgence.

Des membres du Comité ont cependant reçu des mises à jour sur des situations d'urgence récentes, comme la tempête de verglas en décembre 2013 dans le sud de l'Ontario, et ils étaient prêts dans l'éventualité où le Comité aurait été appelé à intervenir.

Des préoccupations au sujet de la surveillance globale de la gestion des situations d'urgence ont été portées à l'attention du gouvernement dès 2005, dans un rapport d'examen interne intitulé *Emergency Management Processes in the Ontario Public Service*. Ce rapport a conclu ce qui suit : « Au niveau de l'organisation, les processus ne sont pas suffisants pour assurer la protection adéquate des Ontariens et des ressources de la province en cas d'urgence ou de catastrophe ». Il a été proposé dans le rapport que la gestion des situations d'urgence fasse l'objet de discussions périodiques aux plus hauts niveaux et qu'elle soit un point permanent à l'ordre du jour des réunions du Conseil des sous-ministres. Pourtant, cela n'a pas été fait.

Dans notre recherche de pratiques exemplaires, nous avons constaté que l'Alberta et la Colombie-Britannique disposent toutes deux d'un comité pangouvernemental de haut niveau qui est chargé de surveiller la gestion des situations d'urgence dans la province, comme le montre la **figure 3**.

Figure 3 : Comparaison des structures de gouvernance de la sécurité civile selon l'administration

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Responsabilité en matière de gouvernance globale de la sécurité civile	• Cabinet du Conseil des ministres (ministres et premier ministre)	• Comité de sous-ministres • Comité de sous-ministres adjoints	• Comité de sous-ministres* • Comité de sous-ministres adjoints* • Comité de directeurs généraux** (présidé par le ministre chargé de surveiller la gestion des situations d'urgence)
Fréquence des réunions	En cas d'urgence	Tous les deux mois	* Mensuelle ** Trimestrielle

4.1.2 La province n'a plus de bureau dédié à la gestion des situations d'urgence

Les priorités concurrentes soulèvent des préoccupations

Le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) est responsable du programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario. En outre, selon la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (la Loi), le chef de la gestion des situations d'urgence de GSUO est chargé de surveiller et de coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités, et d'y aider. Le chef relève du commissaire à la gestion des situations d'urgence, qui est nommé par le lieutenant-gouverneur.

GSUO fait partie du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère). Ses priorités sont donc en concurrence avec les autres priorités du Ministère, y compris celles relatives aux services policiers, aux incendies et aux établissements correctionnels.

Nous avons constaté qu'au cours des dernières années la gestion des situations d'urgence n'a pas été bien servie par cette structure et ne s'est pas vue accorder le niveau de priorité voulu pour être un programme efficace à l'échelle de la province.

Plus précisément, deux divisions au sein du Ministère – Gestion des situations d'urgence Ontario et le Bureau du commissaire des incendies – ont fusionné en 2013. La structure de la direction a donc changé, passant d'un chef par division (poste de niveau de sous-ministre adjoint) à un seul chef chargé des deux unités. La direction du Bureau du commissaire des incendies a été maintenue, et la priorité a été accordée à ce volet de la nouvelle organisation et non à la gestion des situations d'urgence.

Après la fusion, la gestion des situations d'urgence a connu des réductions de personnel et des compressions budgétaires, comme le montre la **figure 4**.

De plus, des programmes et des activités ont été suspendus ou réduits :

- Parmi les programmes clés qui ont été suspendus, mentionnons le Programme de protection des infrastructures essentielles de l'Ontario (qui sert à identifier les infrastructures essentielles et à élaborer des processus pour en atténuer les vulnérabilités; voir la **section 4.2.2**), le programme de capacité d'appoint (qui permet de répondre aux besoins en personnel en cas d'urgence; voir la **section 4.5.1**) et le Système de gestion des incidents (une approche uniformisée utilisée à tous les niveaux d'intervention; voir la **section 4.5.2**).
- Ont aussi été suspendus plusieurs groupes de travail sur la gestion des urgences, comme le groupe chargé du Système de gestion des incidents, ainsi que les conférences annuelles des intervenants où ils pouvaient bâtir des

Figure 4 : Dépenses d'exploitation et effectif au Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, années sélectionnées

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

	2009-2010	2012-2013	2016-2017
Dépenses d'exploitation – réelles (en millions de dollars)	10,1	9,2	6,4
Effectif (employés à temps plein)	Nombre total de postes : 84 Nombre de postes comblés : 69 Nombre de postes vacants : 15	Nombre total de postes : 63 Nombre de postes comblés : 57 Nombre de postes vacants : 6	Nombre total de postes : 58 Nombre de postes comblés : 46 Nombre de postes vacants : 12

Note : Le plus haut niveau de financement et d'effectif du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence avant la fusion de 2013 a été atteint au cours de l'exercice 2009-2010.

réseaux et discuter d'événements émergents afin d'établir des programmes complets de gestion des urgences pour la province.

La province n'a pas montré son engagement envers la gestion des situations d'urgence; elle a plutôt réduit l'ampleur des programmes. Cette tendance est apparue dans un rapport de suivi de la Division de la vérification interne de l'Ontario sur l'effondrement du toit d'un grand centre commercial à Elliot Lake en 2012. GSUO avait alors indiqué qu'il n'était pas en mesure de donner suite à bon nombre des importantes recommandations découlant de l'enquête publique de 2014 sur l'effondrement en raison, en partie, de problèmes de ressources.

Seize des 38 recommandations de ce rapport portant sur l'intervention en cas d'urgence s'adressaient à GSUO. En décembre 2015, période du dernier suivi des recommandations, seulement deux d'entre elles avaient été mises en oeuvre. Parmi les mesures que GSUO a indiqué ne pas être en mesure de mettre en oeuvre par manque de ressources, mentionnons les suivantes :

- Des comptes rendus en temps opportun et des rapports sur les leçons apprises devraient être exigés de toutes les organisations qui interviennent dans les opérations de récupération et de sauvetage.
- Sur demande, la province devrait mettre des équipes de soutien à la disposition des commandants des incidents.

Roulement élevé et postes vacants au sein de la direction du programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario

Depuis la fusion en 2013 de GSUO et du Bureau du commissaire des incendies au sein du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, la direction de GSUO a connu un fort taux de roulement. Quatre personnes différentes ont occupé le poste de chef de la gestion des situations d'urgence et, au moment de notre audit, la personne en place avait été nommée à titre intérimaire.

Le commissaire à la gestion des situations d'urgence, dont le chef relève, a la responsabilité globale d'assurer la direction du programme de gestion des situations d'urgence du gouvernement et de fournir au premier ministre et au gouvernement des conseils sur les politiques, les procédures et les lois en matière de gestion des urgences. Or, le poste de commissaire a également connu des périodes d'instabilité au cours des cinq dernières années.

Auparavant, le commissaire ne s'occupait que de la gestion des situations d'urgence. Ses attributions ont toutefois changé en 2012, lorsque la responsabilité d'assurer la sécurité publique en général a été ajoutée à ses responsabilités en matière de gestion des urgences. De fait, l'actuel commissaire, qui a été nommé en août 2016, occupe également le poste de sous-ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Il doit donc partager son temps entre la gestion des situations d'urgence et les nombreuses autres responsabilités du Ministère. Avant la nomination du sous-ministre, le poste de commissaire a été vacant pendant près de deux ans. Par comparaison, la Colombie-Britannique a un sous-ministre qui est expressément chargé de la gestion des situations d'urgence ainsi qu'un secrétaire parlementaire dont cette personne relève. (Le secrétaire parlementaire est un député qui est chargé par le premier ministre d'assister un ministre dans un domaine particulier.)

Les changements fréquents au sein de la direction de GSUO, combinés à l'absence depuis cinq ans d'un commissaire désigné, ont eu des répercussions sur le programme et témoignent du fait que le niveau de priorité accordé au programme est plus faible que ce à quoi l'on s'attendrait dans la province. Cela a pour effet de limiter l'influence de GSUO ainsi que sa capacité à coordonner et à surveiller les activités de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités. Nous abordons cette question plus en détail aux **sections 4.1.3** et **4.1.4**.

RECOMMANDATION 1

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit examiner les pratiques exemplaires d'autres administrations, recommander au Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence la mise sur pied d'une structure de gouvernance qui favorise et appuie la surveillance efficace de la gestion des urgences dans la province et qui accroît l'état de préparation en cas d'urgence, et mettre cette structure en oeuvre avec l'approbation du Comité du Conseil des ministres.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît l'importance de préciser la structure de gouvernance du système provincial de gestion des situations d'urgence.

Le Ministère a entrepris le travail pour répondre à cette question, puisqu'elle avait déjà été soulevée dans le récent examen de la gestion des situations d'urgence dans la province. Plus particulièrement, le Ministère passe en revue les pratiques exemplaires d'autres administrations et consulte les intervenants sur les moyens à prendre pour transformer la gouvernance du système de gestion des situations d'urgence, afin de pouvoir orienter efficacement l'élaboration et la mise en oeuvre des pratiques exemplaires pour les programmes de gestion des urgences en Ontario.

Une proposition relative à cette transformation sera élaborée.

4.1.3 Le processus de surveillance applicable aux ministères et aux municipalités ne permet pas de s'assurer qu'ils sont prêts à répondre aux situations d'urgence

À l'heure actuelle, la Loi prévoit que la responsabilité courante en matière de gestion des situations d'urgence relève du chef de la gestion des situations d'urgence (qui occupe un poste de sous-ministre adjoint). Le chef est chargé de surveiller et de coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités, et d'y aider. Toutefois, la Loi ne lui confère pas le pouvoir de faire respecter les exigences légales imposées aux ministères et aux municipalités. Il ne peut qu'encourager et demander leur collaboration à cet égard. Il ne peut donc pas s'assurer qu'ils sont prêts à intervenir en cas d'urgence.

Exigences de la Loi et du règlement

La Loi et son règlement d'application imposent de nombreuses exigences aux ministères et aux municipalités concernant la gestion des situations d'urgence. Ceux-ci sont notamment tenus de faire ce qui suit :

- élaborer et mettre en oeuvre un programme de gestion des situations d'urgence;
- formuler un plan de mesures d'urgence;
- effectuer annuellement l'identification des dangers et l'évaluation des risques;
- déterminer les infrastructures essentielles;
- effectuer un test de pratique annuel;
- sensibiliser le public;
- désigner un coordonnateur de la gestion des situations d'urgence;
- assurer la formation.

En plus des exigences législatives, les ministères et les municipalités ont d'autres responsabilités, qui sont décrites dans les deux plans provinciaux : le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire et le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence.

Selon la Loi, GSUO est responsable d'élaborer et de tenir à jour ces deux plans. Dans le cadre de cette responsabilité, GSUO a établi des exigences et des recommandations additionnelles.

Le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire est un document approuvé par le Cabinet qui décrit les exigences applicables à diverses organisations : sociétés d'énergie nucléaire, municipalités situées à proximité de centrales nucléaires, municipalités d'accueil des personnes touchées par une urgence nucléaire et certains ministères provinciaux et fédéraux. Le plan prévoit que les ministères et les municipalités sont tenus d'élaborer des plans d'exécution des responsabilités qui leur ont été assignées. Par exemple, le ministère des Transports coordonne l'élaboration de plans de contrôle de la circulation en cas d'urgences nucléaires, en consultation avec la Police provinciale de l'Ontario, et les municipalités situées à proximité de centrales nucléaires doivent se doter d'un système d'alerte au public.

Le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence est un document approuvé par le Ministère qui précise les responsabilités générales des ministères et des municipalités prévues par la Loi ainsi que d'autres responsabilités, comme l'obligation de prévoir des mesures à l'intention des personnes handicapées. Il referme également les responsabilités particulières dont doivent s'acquitter les organismes, tels que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts qui doit offrir des services de prévision des crues et de débit d'eau, et le ministère des Transports qui doit coordonner l'utilisation du matériel contractuel et l'expertise technique.

Il est attendu que les ministères et les municipalités coordonnent leurs plans de mesures d'urgence avec les deux plans provinciaux, et leurs plans doivent porter sur l'ensemble des responsabilités qui leur ont été assignées.

Le processus de surveillance ne garantit pas que les plans seront coordonnés ou complets

Selon l'interprétation que GSUO fait de ses responsabilités en matière de surveillance prévues par la Loi, les ministères et les municipalités doivent établir annuellement une liste de contrôle d'autoévaluation de leur conformité, que GSUO vérifie.

Ces listes de contrôle font état des obligations prévues par la Loi et son règlement. Nous avons toutefois constaté qu'elles ne comprennent pas les responsabilités assignées aux termes des deux plans provinciaux d'intervention mentionnés dans la sous-section précédente. Nous avons examiné ces responsabilités supplémentaires dans les ministères désignés pour traiter un type précis de situation d'urgence que nous avons visités (voir la **section 3.0**), et constaté ce qui suit :

- Le ministère des Transports coordonne l'élaboration des plans de contrôle de la circulation en partenariat avec la Police provinciale de l'Ontario et d'autres premiers intervenants. Ces plans sont une composante essentielle de la planification des évacuations, car certaines centrales nucléaires de l'Ontario se trouvent près de centres à forte densité de population. Les plans de contrôle de la circulation dressés par le ministère des Transports pour les zones situées à proximité de centrales nucléaires sont toujours à l'état de projet, même s'il est conscient de la nécessité de les mettre à jour depuis la catastrophe nucléaire à Fukushima, au Japon, en 2011.
- Le Plan d'intervention sanitaire en cas d'incident radiologique et nucléaire du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, dont la mise en place comptait parmi les exigences du Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire de 2009, n'a été finalisé qu'en 2014, avec cinq ans de retard. Le Ministère nous a informés que ce retard était en partie attribuable à plusieurs autres

situations d'urgence auxquelles il a répondu au cours de cette période.

GSUO n'examine pas les plans de tous les ministères pour s'assurer qu'ils concordent avec le plan provincial ou les plans d'autres ministères. En l'absence de suivi de ces plans, il ne s'assure pas que tous les plans requis, comme ceux visant des dangers particuliers, ont été établis. GSUO ne s'assure pas non plus de disposer de la plus récente version des plans et ne les conserve pas dans un dépôt central qui permettrait d'y accéder rapidement en cas d'urgence, même si ces deux exigences sont prévues par la Loi.

Nous avons relevé dans un rapport d'audit du Bureau du vérificateur général de Terre-Neuve-et-Labrador une pratique exemplaire selon laquelle le bureau de gestion des situations d'urgence de cette province examine et approuve tous les plans de mesures d'urgence des municipalités, et recommande des changements au besoin. Ce processus a pour but de s'assurer que les plans comprennent toutes les composantes requises et qu'ils sont mis à jour régulièrement. Nous avons également constaté que les bureaux d'autres administrations, notamment l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, ont le pouvoir d'exiger que les plans soient soumis aux fins d'examen et d'intégration avec le plan provincial.

Le processus de surveillance ne permet pas d'évaluer la qualité des programmes de gestion des situations d'urgence en vigueur

Nous avons constaté que l'examen des listes de contrôle annuelles d'autoévaluation de la conformité (examen de conformité) ne tient pas compte de la qualité des programmes de gestion des situations d'urgence. Les ministères et les municipalités indiquent simplement qu'ils ont rempli certaines exigences, mention qu'ils accompagnent d'une brève explication de la façon dont ils ont procédé (par exemple, en élaborant un plan de mesures d'urgence et en menant des exercices de pratique). Ce type d'autoévaluation ne permet pas de déterminer si ces plans et ces exercices font que l'organisation est prête à répondre à une urgence réelle. Par exemple, il ne permet pas de déterminer si les plans des ministères et des municipalités comprennent toutes les composantes essentielles, ni si les exercices de pratique ont porté sur les zones à risque élevé et ont fait intervenir toutes les parties concernées.

Nous avons constaté que la qualité de l'examen de conformité effectué par GSUO doit également être améliorée – par exemple, dans bon nombre de dossiers, il manquait des documents confirmant la conformité ou des explications à l'appui de l'évaluation effectuée. En outre, la portée de l'examen variait selon l'examinateur, et nous avons constaté qu'aucun examen de supervision n'avait été effectué pour vérifier l'exactitude et la cohérence du travail de l'examinateur. Dans certains cas, l'examen annuel n'avait pas été effectué ou était incomplet : en 2014, aucun des plans des ministères n'a été examiné et seul un petit nombre de plans des municipalités l'a été; en 2013, aucun des plans des municipalités n'a fait l'objet d'un examen. Par conséquent, il est impossible de savoir si les ministères et les municipalités se sont conformés à la Loi au cours de ces années.

GSUO n'a pas établi de processus de suivi pour s'assurer que les organisations qui ne satisfont pas aux exigences prévues par la Loi apportent les corrections nécessaires. Il n'analyse pas non plus les résultats du processus d'examen de conformité afin de cerner les problèmes systémiques et les lacunes qu'il pourrait devoir régler à l'échelle de la province.

RECOMMANDATION 2

Pour que les programmes de gestion des situations d'urgence mis en place dans les ministères et les municipalités de l'Ontario comprennent toutes les responsabilités déléguées et soient de nature à préparer ceux-ci à répondre aux situations d'urgence, le ministère de la Sécurité communautaire et

des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit :

- déterminer si le chef de la gestion des situations d'urgence dispose des pouvoirs législatifs nécessaires pour faire respecter les exigences légales imposées aux ministères et aux municipalités et si des changements sont nécessaires pour obtenir ces pouvoirs;
- mettre en place un processus de surveillance axé sur la qualité et la pertinence des programmes de gestion des situations d'urgence en vigueur;
- fournir de la rétroaction aux ministères et aux municipalités non conformes et travailler avec eux afin qu'ils apportent des améliorations en temps opportun;
- résumer les résultats des examens de conformité afin de cerner les problèmes systémiques à l'échelle de la province, et en faire rapport.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale que les processus existants de surveillance et d'examen de la conformité doivent être améliorés.

Il élabore actuellement un cadre élargi d'exigences pour le système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario afin de définir clairement les attentes à l'égard de l'ensemble des programmes de gestion des urgences dans la province.

Le Ministère s'emploie à améliorer le processus de conformité existant pour faire en sorte que les ministères et les municipalités répondent à leurs exigences en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*.

Il s'engage à passer en revue les exigences relatives à la gestion des situations d'urgence de la province, ainsi que les processus existants de conformité et de surveillance.

4.1.4 La coordination et le soutien de la gestion des situations d'urgence dans la province sont insuffisants

Nous avons constaté que GSUO ne s'acquitte pas comme il se doit du rôle qui lui est conféré par la Loi de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités, et d'y aider. Il en résulte que ces organisations travaillent souvent indépendamment les unes des autres et ne disposent pas du soutien et des outils dont elles ont besoin pour gérer leur programme de gestion des situations d'urgence. Ce problème a souvent été évoqué dans nos discussions avec ces organisations; il mène à un chevauchement des efforts et à l'inefficacité, car les organisations doivent élaborer par leurs propres moyens les composantes de leur plan de gestion des situations d'urgence.

Les municipalités et les ministères avec lesquels nous avons discuté nous ont informés qu'ils manquaient de soutien sous forme de modèles et de lignes directrices concernant notamment les éléments suivants : plans de mesures d'urgence; plans de continuité des activités du gouvernement; exemples d'exercices de pratique; listes de pratiques exemplaires; renseignements sur les leçons tirées d'événements passés; et moyens d'échanger des renseignements. Par contraste, nous avons constaté que certaines provinces affichent de l'information sur leur site Web public afin d'aider les organisations à établir leur plan de gestion des situations d'urgence. Par exemple, le site Web du Manitoba comprend des renseignements et des sources d'aide pour l'établissement d'un plan de mesures d'urgence, accompagné d'un modèle et d'instructions sur son utilisation, et le site Web de l'Alberta propose un guide de planification de la continuité des activités du gouvernement.

Le soutien offert aux municipalités ne garantit pas qu'elles sont prêtes à répondre à une situation d'urgence

Les municipalités sont les premières à intervenir en cas d'urgence à l'échelle locale. Il est donc essentiel qu'elles disposent d'un programme de gestion des situations d'urgence qu'elles peuvent aussitôt mettre en oeuvre. Toutefois, afin de pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités en cas d'urgence locale, de nombreuses municipalités ont besoin du soutien de la province.

GSUO compte des agents locaux dans toutes les régions de la province. Ces personnes sont essentielles à la gestion efficace des situations d'urgence, car elles représentent GSUO au quotidien dans les 444 municipalités de l'Ontario. Leur rôle consiste à aider les municipalités à organiser la formation et les exercices de pratique et à élaborer le programme de gestion des situations d'urgence. En outre, elles aident les municipalités à remplir les exigences annuelles en matière de conformité et leur donnent des conseils à cet égard. Elles peuvent aussi être déployées en cas d'urgence. Au total, la province compte dix agents locaux qui aident à l'élaboration des programmes de gestion des situations d'urgence, soit un agent pour 40 à 50 municipalités.

Il ressort de nos discussions avec les municipalités que leurs ressources, leur expertise et leur état de préparation varient beaucoup. Si bon nombre des grandes municipalités et quelques municipalités de taille moyenne disent qu'elles n'ont pas besoin de beaucoup d'aide de la province – certaines nous ont dit que leur niveau d'expertise est supérieur à celui des agents locaux –, ce n'est pas le cas de la plupart des petites municipalités (notamment lorsqu'il s'agit d'organiser des exercices de pratique ou de renforcer leur plan de mesures d'urgence). Pourtant, plusieurs de ces petites municipalités nous ont dit que GSUO ne leur offre pas le soutien dont ils ont besoin pour mettre au point leur programme de gestion des situations d'urgence. L'une d'elles nous a informés que l'agent local était plus présent avant la fusion de GSUO avec le Bureau du commissaire des incendies, car l'effectif de GSUO était alors plus important. Une autre municipalité située près d'une centrale nucléaire nous a informés que les agents locaux qui leur ont été affectés par le passé ne possédaient pas suffisamment d'expérience de la gestion des urgences nucléaires. Cette municipalité estime qu'il est très important que l'agent local affecté à sa région reçoive de la part de GSUO une formation adéquate et pertinente sur les risques nucléaires. Des représentants d'une autre municipalité ont dit qu'ils aimeraient que GSUO organise davantage d'exercices de pratique auxquels ils pourraient participer.

Ces niveaux inégaux de préparation et de soutien signifient que certaines municipalités pourraient ne pas être adéquatement préparées pour répondre à une situation d'urgence locale. Le degré de sécurité publique à l'échelle de la province pourrait donc varier d'une région à l'autre en cas d'urgence réelle, ce qui accroît l'obligation du gouvernement provincial de venir en aide aux régions les moins bien préparées.

La province ne dispose pas d'un système de TI coordonné pour la gestion des situations d'urgence

La technologie de l'information (TI) est une composante essentielle d'un programme provincial coordonné de gestion des situations d'urgence. Pourtant, la province n'a pas encore mis en place de système de TI coordonné pour la gestion des urgences, même si elle a dépensé environ 7,5 millions de dollars à cette fin.

En 2009, GSUO a amorcé l'implantation d'un système appelé Système global de gestion des situations d'urgence. Ce système visait à fournir des renseignements en temps réel aux principaux intervenants grâce à un répertoire d'information unique, centralisé, sécurisé et partageable, doté d'un système d'information géographique intégrée (cartographique) et de signaux d'alerte. GSUO a mis fin au projet en 2015 – sans qu'il ait été lancé –

en raison des nombreux retards, de l'insatisfaction des utilisateurs et de défectuosités du logiciel.

En l'absence d'un système de TI provincial pour la gestion des situations d'urgence, les ministères que nous avons visités ont dû trouver par leurs propres moyens des outils pouvant les aider à gérer leur programme. Nous avons donc constaté l'existence de plusieurs systèmes. Plus précisément, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a procédé à l'acquisition d'un système de TI qui est utilisé par le secteur de la santé, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et GSUO utilisent une simple base de données, alors que le ministère des Transports et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts n'ont aucun système de TI en place pour la gestion des urgences.

Nous avons constaté que l'une des conséquences de cette approche non systématique à l'égard de la TI est le manque de documentation exhaustive sur les urgences passées et les événements connexes. Il n'existe pas de liste complète de tous les événements ou renseignements pertinents sur le traitement de ces événements (calendrier des mesures, intervenants et décisions prises). Or, il est important de disposer de ce type d'information à la suite d'une situation d'urgence ou d'un événement pour savoir ce qui s'est passé pendant l'urgence afin d'en tirer des leçons et apporter des améliorations pour mieux répondre aux événements futurs (nous abordons cette question plus en détail à la **section 4.4.4**).

Nous avons relevé un exemple de l'utilisation d'un système de TI coordonné dans un rapport produit à la suite de l'ouragan Sandy, qui a frappé la côte Est des États-Unis en 2012. Ce rapport de la Federal Emergency Management Agency (FEMA) des États-Unis, intitulé *Hurricane Sandy FEMA After-Action Report*, a souligné que l'utilisation du système avait facilité l'échange d'information et fait en sorte que toutes les organisations d'intervention aient la même image de la situation opérationnelle, ce qui a contribué à la mise en oeuvre d'une intervention unifiée.

RECOMMANDATION 3

Pour que la province puisse se doter d'un programme coordonné de gestion des situations d'urgence qui appuie les programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités et qui permet d'échanger de l'information en temps opportun, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit :

- examiner les besoins des municipalités ainsi que ses propres pratiques de dotation en personnel, et mettre en place un niveau adéquat de soutien et d'effectif pour aider l'ensemble des municipalités de l'Ontario à se préparer aux situations d'urgence;
- mettre au point des ressources centrales, des mesures de soutien et des pratiques exemplaires en matière de gestion des situations d'urgence afin d'améliorer la coordination, l'expertise et l'uniformité des programmes de gestion des situations d'urgence dans la province;
- examiner les besoins en matière de technologie de l'information de la province et mettre en place un système coordonné de technologie de l'information à l'échelle de la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale que la province doit améliorer le soutien qu'elle offre aux municipalités et aux ministères pour élaborer leurs programmes de gestion des situations d'urgence.

À l'heure actuelle, le Ministère offre certains soutiens aux autres ministères et aux municipalités. Par exemple, certains outils de pratique et de formation sont accessibles au personnel de gestion des urgences des

municipalités et des ministères dans un portail en ligne et auprès d'une équipe d'agents locaux.

Le Ministère compte prioriser sa réponse aux besoins des ministères et municipalités en améliorant les directives et les outils actuels et en évaluant les besoins en personnel afin de contribuer à l'élaboration d'outils et de ressources supplémentaires qui cadrent avec les pratiques exemplaires nationales et internationales.

Il collabore également avec d'autres ministères pour acquérir une solution informatique de gestion des urgences qui servirait à coordonner les interventions dans les situations d'urgence dans la province. La solution comprendra une fonctionnalité accrue pour échanger l'information et les demandes, suivre les ressources et accélérer l'évaluation des dommages. Un vaste examen sera entrepris afin de cerner les moyens de tirer parti de technologies additionnelles dans le but d'améliorer les programmes de gestion des urgences, y compris les interventions.

4.2 Les processus d'identification et d'évaluation des risques ne sont pas suffisants pour s'assurer que le programme de gestion des situations d'urgence englobe tous les secteurs de préoccupation

Comme l'indique la **section 2.4**, pour établir un programme de gestion des situations d'urgence efficace, il faut d'abord et avant tout déterminer et évaluer les dangers potentiels, les infrastructures essentielles et les services prioritaires qui doivent être assurés en cas d'urgence. Toutefois, nous avons constaté que les processus mis en oeuvre n'étaient pas suffisants pour déterminer les secteurs de risque sur lesquels les efforts de la province et des ministères devraient porter. Il en découle que les programmes de gestion des situations d'urgence de la province et des ministères ou bien ne portent pas sur tous les risques, ou bien ne sont pas axés sur les risques appropriés.

4.2.1 Le processus provincial d'évaluation des risques n'est pas à jour et n'est pas coordonné à l'échelle de la province

Le processus d'évaluation des risques ne tient pas compte des incidents récents

La Loi prévoit que chaque ministère et municipalité doit déterminer et évaluer les divers dangers et risques pour la sécurité publique qui pourraient donner lieu à des situations d'urgence (ce processus est appelé « évaluation des risques » dans le présent rapport). Une évaluation des risques doit également être effectuée au niveau de la province. Ce processus permet de déterminer les types de dangers qui sont une source de préoccupation et met en évidence ceux auxquels il faut s'attaquer en priorité. Les résultats du processus d'évaluation des risques servent à établir l'orientation du programme de gestion des situations d'urgence.

La dernière évaluation des risques provinciale remonte à 2012 et reposait sur des informations sur les urgences survenues en Ontario jusqu'en 2009. L'évaluation courante ne tient donc pas compte des urgences survenues au cours des huit dernières années ni des données les plus récentes sur les effets du changement climatique et d'autres risques dont la fréquence et la sévérité ont peut-être changé, comme les cyberrisques et le terrorisme. L'évaluation des risques doit être un processus continu, à mesure que de nouveaux dangers sont identifiés et que les niveaux de risque changent.

Au moment de l'évaluation des risques provinciale effectuée en 2012, GSUO a relevé des dangers qui ne figuraient pas dans les évaluations antérieures, comme les cyberattaques, les orages géomagnétiques et les chutes de météorites. Toutefois, aucun ministère n'a été désigné pour traiter les types d'urgences causés par ces dangers, car le dernier décret avait été approuvé trois ans auparavant, en 2009. Par défaut, la responsabilité de traiter ce type d'urgence a été assignée au

ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, qui ne possède pas d'expertise en la matière. Le Ministère n'a pas intégré ces dangers dans son programme de gestion des situations d'urgence ni n'a élaboré de plans de mesures d'urgence pour y faire face.

Le processus d'évaluation des risques n'est pas mené en collaboration afin d'assurer une approche coordonnée à l'échelle de la province

À l'heure actuelle, GSUO, les ministères et les municipalités entreprennent le processus d'évaluation des risques indépendamment les uns des autres. Voilà un autre exemple d'organisations qui travaillent en vase clos plutôt qu'en collaboration à la gestion des situations d'urgence. La province effectue sa propre évaluation des risques, même si les ministères disposent de l'expertise en ce qui a trait aux dangers et que les municipalités savent où ces dangers sont susceptibles de survenir.

Selon les pratiques exemplaires relevées par notre expert-conseil, ces processus doivent être menés en collaboration afin de favoriser la discussion et la compréhension des dangers, des risques et des vulnérabilités présents dans la province, et de ses priorités en matière de préparation. D'autres administrations, notamment le gouvernement fédéral (par l'entremise de Sécurité publique Canada), ont adopté une approche « tous risques », c'est-à-dire une démarche coordonnée d'évaluation des risques à laquelle participent tous les ministères qui seraient appelés à intervenir en cas d'urgence. Cette approche, qui reconnaît que la prise en charge du risque est souvent répartie entre plusieurs ministères, fait participer toutes les parties concernées au processus d'évaluation des risques.

RECOMMANDATION 4

Pour que l'évaluation des risques provinciale permette de déterminer et d'évaluer de façon efficace les dangers qui sont actuellement présents en Ontario, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit :

- engager un processus exhaustif d'examen et de mise à jour de l'évaluation des risques provinciale, en collaboration avec les ministères et les municipalités;
- faire approuver l'assignation des responsabilités liées aux nouveaux dangers;
- mettre en place un processus d'examen cyclique permanent, fondé sur des pratiques exemplaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale d'examiner et de mettre à jour l'évaluation des risques dans la province et de mettre en place un processus d'examen cyclique permanent.

Le travail se poursuit dans le cadre de cette initiative, y compris l'examen de solutions pour échanger les renseignements sur des risques précis avec les intervenants afin d'appuyer leurs efforts de planification.

Le Ministère s'est engagé à revoir le processus utilisé pour assigner les responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence aux ministères.

4.2.2 Le programme des infrastructures essentielles n'est pas l'un des points de mire du programme de gestion des situations d'urgence en Ontario

Avant sa fusion avec le Bureau du commissaire des incendies en 2013, GSUO travaillait à l'élaboration d'un programme qui permettrait de déterminer les infrastructures essentielles de la province afin qu'on puisse les classer par ordre de priorité et les protéger en cas d'urgence. Ce programme a été suspendu après la fusion. Par la suite, il a été

transféré au Bureau de la direction du Ministère, mais est toujours suspendu.

Le programme a relevé neuf secteurs d'infrastructure essentielle devant faire l'objet de mesures de protection et de plans de continuité des activités en cas d'urgence : l'eau et les aliments, l'électricité, les transports, le gaz et le pétrole, les institutions financières, les systèmes de télécommunication, la sécurité publique, les activités du gouvernement et la santé. Plusieurs de ces secteurs relèvent du secteur privé, mais ils ont des répercussions sur les activités du gouvernement ainsi que sur les Ontariens.

Des problèmes liés aux infrastructures essentielles ont été relevés en 2005 dans un rapport d'examen interne intitulé Emergency Management Processes in the Ontario Public Service. Selon ce rapport, les processus en place n'étaient pas suffisants pour que la province puisse remplir adéquatement son rôle de leadership dans le maintien du fonctionnement des infrastructures essentielles non gouvernementales en cas d'urgence ou de catastrophe.

Tous les secteurs d'infrastructure essentielle ont été touchés lors de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013, le résultat le plus grave ayant été la rupture d'approvisionnement en énergie. À la suite de cet événement, GSUO a publié un rapport dans lequel il signalait la nécessité pour les organisations dans les secteurs d'infrastructure essentielle de collaborer et de déterminer leurs interdépendances, et d'élaborer des plans pour réduire les perturbations au minimum dans les secteurs liés. Toutefois, quatre ans après la publication de ce rapport, la province n'a toujours pas donné suite à ces recommandations. (La **section 4.4.4** porte sur l'importance de tirer parti des leçons tirées d'événements passés.)

4.2.3 Le processus de détermination des services prioritaires et d'élaboration des plans de continuité des activités du gouvernement ne fait pas l'objet de surveillance

La planification de la continuité des activités du gouvernement est une importante composante du programme de gestion des situations d'urgence. Les plans de continuité comprennent les coordonnées du personnel essentiel, des processus détaillés de communication et des guides relatifs aux lieux de travail de remplacement. De plus, ils établissent l'ordre de priorité des activités au sein de chaque ministère qui doivent se poursuivre pendant une urgence ou dont l'exécution doit être rapidement rétablie. En sont des exemples l'entretien des routes provinciales, les examens de laboratoire et la surveillance de la crue des eaux.

Pendant une urgence à grande échelle, la province pourrait devoir affecter des ressources gouvernementales limitées (personnel, véhicules, génératrices, fournitures sanitaires, etc.) aux ministères qui fournissent des services prioritaires. Pour ce faire, elle doit disposer d'une liste exhaustive de tous les services essentiels dans la province, classés par ordre de priorité. Pourtant, GSUO ne tient pas une telle liste, même si sa tenue figurait parmi les recommandations d'un rapport d'examen interne de 2007, puis dans des rapports publiés en 2011 et en 2013.

Nous avons également constaté que les ministères que nous avons visités n'ont pas mis en place de pratiques de surveillance adéquates de leur plan de continuité des activités. Ils courent ainsi le risque que les services prioritaires n'aient pas tous été identifiés et planifiés adéquatement. Trois des quatre ministères désignés pour traiter des types précis de situations d'urgence que nous avons visités (le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le ministère des Transports et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts) n'ont effectué aucun examen pour déterminer si tous les plans de continuité des

activités nécessaires ont été établis. De fait, nous avons constaté que certains plans de continuité des activités du gouvernement n'avaient pas été établis.

Par ailleurs, dans ces quatre ministères, le niveau d'approbation des plans de continuité des activités de leurs directions générales varie. Par exemple, au ministère des Transports, ces plans doivent être approuvés par un sous-ministre adjoint tandis qu'au ministère de la Santé et des Soins de longue durée et au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, cette tâche revient à un directeur. Au ministère des Richesses naturelles et des Forêts, les plans sont approuvés par un gestionnaire. Le fait de ne pas faire approuver les plans de continuité des activités par un cadre supérieur comme un sous-ministre adjoint n'est pas une bonne pratique, car ceux-ci pourraient alors ne pas savoir si des plans ont été établis pour tous les services prioritaires ou si les plans sont à jour et tiennent compte des activités courantes. En outre, même si les directions chargées de la gestion des situations d'urgence des quatre ministères prévoient les exigences pour l'approbation de leurs plans de continuité des activités, aucune ne s'est assurée que l'approbation au niveau indiqué a effectivement été obtenue.

Les municipalités ne sont pas tenues par la Loi d'établir des plans de continuité des activités, même s'il est tout aussi important pour elles de s'assurer qu'elles sont en mesure de continuer de fournir les services prioritaires à leurs résidents et aux entreprises.

RECOMMANDATION 5

Pour que les infrastructures essentielles et les services prioritaires de la province soient bien définis et que des plans à jour soient mis en place pour protéger ces infrastructures et assurer la continuité des activités du gouvernement, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit :

- établir et tenir à jour des listes et des plans exhaustifs visant la protection des infrastructures essentielles et des services gouvernementaux prioritaires dans la province;
- élaborer des processus et des mesures de soutien pour aider les ministères à planifier la continuité de leurs activités, ce qui comprend la mise en place d'un niveau d'approbation approprié pour les plans;
- envisager d'obliger les municipalités à établir des plans de continuité de leurs activités.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Il explore les possibilités d'étendre le Programme de protection des infrastructures essentielles de l'Ontario, tout en tenant compte des exigences de confidentialité des propriétaires.

Concernant certains services gouvernementaux prioritaires, le Ministère se concerte avec les autres ministères pour déterminer ces services et assurer leur disponibilité. À l'appui de la continuité des programmes opérationnels à l'échelle provinciale, le gouvernement a adopté des plans pour garantir la continuité et le rétablissement des services prioritaires. Le programme établit les délais de rétablissement cibles pour les services essentiels. Le Ministère collaborera avec ses ministères partenaires pour déterminer la meilleure façon de prioriser les services essentiels à l'échelle du gouvernement.

Le Ministère est conscient que les plans de continuité des activités municipales représentent une composante importante d'un programme de gestion des urgences. Il entend élaborer des directives et des outils améliorés afin d'appuyer les plans de continuité des activités des municipalités. Il consultera aussi les intervenants municipaux pour déterminer

si les plans opérationnels devraient être une exigence obligatoire de tout règlement futur en matière de programme de gestion des urgences.

4.3 Le programme provincial de gestion des situations d'urgence ne porte pas sur l'ensemble des cinq composantes de la gestion des urgences

L'Ontario, à l'instar d'autres administrations, fonde son programme de gestion des situations d'urgence sur cinq composantes interdépendantes : la prévention, l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement (voir la **section 2.4**). Ces composantes représentent la progression de la gestion des situations d'urgence : il faut d'abord tenter de prévenir l'urgence, puis en atténuer les répercussions. Les urgences qu'on ne peut prévenir ou atténuer doivent faire l'objet d'activités de préparation et d'intervention et parfois nécessitent une aide au rétablissement. Il est essentiel de savoir ce que l'on peut prévenir ou atténuer afin d'établir la portée des activités de préparation et d'intervention requises.

Lorsque le programme actuel a été mis sur pied en 2003, le processus de gestion des situations d'urgence comptait trois niveaux de réalisation progressifs : essentiel, renforcé et complet. Ce dernier niveau comprend les cinq composantes. L'intention de la province était d'atteindre le niveau de couverture complète à la fin de 2006. Aujourd'hui, en 2017, les programmes de gestion des situations d'urgence en Ontario, y compris le programme provincial, sont toujours axés principalement sur le premier niveau, donc sur seulement deux des composantes – la préparation et l'intervention. (Le ministère des Affaires municipales participe aux activités de rétablissement par le biais de ses programmes d'aide financière en cas de catastrophe, comme l'indique la **section 4.6**.) Nous avons toutefois constaté quelques exceptions à cet état de fait, notamment au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, qui se concentre principalement sur l'atténuation des effets d'urgences médicales potentielles. Étant donné que le programme provincial et les programmes des ministères sont principalement axés sur la préparation et l'intervention, notre attention s'est portée sur ces deux composantes pendant notre audit.

Les cinq ministères que nous avons visités nous ont dit qu'ils participent dans une certaine mesure à des activités qui se rapportent aux trois autres composantes – la prévention, l'atténuation (comme le montre la **figure 5**) et le rétablissement. Toutefois, la plupart de ces activités se déroulent en dehors du processus de gestion des situations d'urgence et ne sont pas prises en compte dans les activités des directions des ministères chargées de la gestion des urgences ni coordonnées avec celles-ci. En outre, GSUO ne tient pas d'information sur les initiatives d'atténuation et de prévention mises en oeuvre dans la province. Comme nous l'avons mentionné, le fait d'assurer le suivi des activités de prévention et d'atténuation aide à déterminer les activités de préparation et d'intervention nécessaires.

L'un des experts-conseils que nous avons consultés a souligné l'importance de disposer d'une stratégie englobant l'ensemble des cinq composantes, ce qui correspond à la façon dont l'Ontario envisageait initialement son programme de gestion des situations d'urgence. Selon les principes de gestion des situations d'urgence, les cinq composantes forment un continuum, ou un cycle de rétroaction, comme le montre la **figure 1**. L'expert-conseil nous a signalé que l'Ontario est la seule province au Canada qui attribue les responsabilités en matière d'aide financière au rétablissement à un différent ministère (le ministère des Affaires municipales) et les responsabilités liées aux autres composantes à une autre entité (GSUO), et il n'existe pas de véritable coordination entre les deux.

Une fois effectuée l'évaluation des risques pour déterminer les dangers et les classer en ordre de priorité, comme il est expliqué à la **section 4.2.1**,

Figure 5 : Exemples d'activités d'atténuation et de prévention menées dans les ministères visités

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Ministère	Dangers	Activité d'atténuation ou de prévention
Sécurité communautaire et Services correctionnels	Terrorisme/CBRNE (incident chimique, biologique, radiologique, nucléaire et explosif)	• Collecte de renseignements
	Verglas	• Consultation des partenaires opérationnels du ministère (c.-à-d. le ministère des Transports, pour fermer les routes ou formuler des recommandations en matière de déglaçage)
	Tempête de neige/blizzard	• Consultation des partenaires opérationnels du ministère (c.-à-d. le ministère des Transports, pour fermer les routes ou formuler des recommandations en matière de déglaçage)
Santé et Soins de longue durée	Santé humaine (p. ex. maladies et épidémies)	• Immunisation • Surveillance des maladies et des éclosions
Affaires municipales	Toute situation d'urgence qui nécessite la coordination de dépenses provinciales extraordinaires	• Élaboration de normes techniques pour la construction de bâtiments • Leadership en matière d'aménagement du territoire, notamment en interdisant l'aménagement des plaines inondables
Richesses naturelles et Forêts	Inondation	• Surveillance du niveau d'eau • Cartographie des inondations • Séances de planification de la fonte printanière • Maintien des stocks de sacs de sable
	Feux de forêt/de végétation	• Programme Intelli-feu (fournit des renseignements pour se préparer aux incendies de forêt et en assurer la gestion) • Panneaux routiers (p. ex. sécurité des feux de camp, zones d'accès interdit)
	Pétrole/gaz naturel	• Octroi de permis d'exploitation de puits • Communication de données sur les puits au public et aux municipalités • Inspections des lieux d'entreposage de gaz naturel
Transports	Transports	• Gestion et entretien des routes provinciales • Renseignements aux voyageurs et messages concernant les routes • Campagnes de sécurité des usagers de la route

l'étape suivante de tout programme de gestion des situations d'urgence consiste à prévenir les dangers et à en atténuer les répercussions par tous les moyens. Il est important d'évaluer les coûts de la prévention et de l'atténuation par rapport aux économies potentielles que l'on peut réaliser sur le plan de l'intervention et du rétablissement en prenant au préalable des mesures de prévention. Si l'Ontario améliorait ses activités de prévention et d'atténuation, la nécessité de consacrer d'importantes sommes au rétablissement dans certains secteurs diminuerait probablement.

Il ressort de plusieurs études de recherche que les fonds investis dans la prévention et l'atténuation des urgences peuvent se traduire par des économies si on les compare aux sommes qu'il faudrait consacrer à l'intervention et au rétablissement en cas d'urgence. Par exemple, un rapport établi par

Sécurité publique Canada en mars 2017, intitulé *Évaluation 2016-2017 des Accords d'aide financière en cas de catastrophe*, passe en revue des rapports sur les avantages des efforts d'atténuation dans divers pays. L'un de ces rapports faisait mention d'une étude de 2005 sur les tremblements de terre, les inondations et les dangers du vent préparée pour la Federal Emergency Management Agency des États-Unis, selon laquelle le ratio coûts-avantages global est d'environ 4 pour 1 (soit une économie de 4 $ en coûts d'intervention et de rétablissement pour chaque dollar consacré à l'atténuation). Voici l'une des conclusions du rapport de Sécurité publique Canada : « L'atténuation est l'approche la plus efficace pour réduire les coûts associés au rétablissement après les catastrophes. L'évaluation a révélé que les mesures d'atténuation peuvent améliorer la résilience des collectivités canadiennes en cas de catastrophe et réduire le fardeau financier lié aux catastrophes à venir ».

Le Programme national d'atténuation des catastrophes du gouvernement fédéral octroie des fonds aux projets d'atténuation qui visent à réduire l'impact des inondations. Ce programme quinquennal lancé en 2015 offre aux municipalités et aux offices de protection de la nature de l'Ontario la possibilité d'accroître leurs efforts d'atténuation. Ces derniers se sont inscrits au programme avec l'appui des municipalités, alors que celles-ci tardent à le faire. Le ministère des Affaires municipales, qui administre le programme pour l'Ontario, s'emploie actuellement à sensibiliser les municipalités au programme afin qu'un plus grand nombre d'entre elles puissent en profiter avant son expiration en 2020. Étant donné que les municipalités sont aux premières lignes de l'intervention en cas d'urgence locale, le fait d'accroître leurs efforts d'atténuation pourrait réduire leur dépendance à l'endroit de la province en cas d'urgence.

RECOMMANDATION 6

Pour que l'Ontario puisse faire des efforts raisonnables pour prévenir les dangers potentiels ou en atténuer les répercussions et pour que ces efforts soient coordonnés avec les programmes de gestion des situations d'urgence, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit travailler avec les ministères et les municipalités pour :

- déterminer les activités de prévention et d'atténuation qui sont menées dans la province;
- évaluer les coûts et les avantages d'autres possibilités de prévention et d'atténuation en vue de choisir celles que l'on pourrait mettre en oeuvre et intégrer dans les programmes de gestion des situations d'urgence.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte les constatations de la vérificatrice générale au sujet de l'importance des composantes de prévention et d'atténuation dans un programme intégral de gestion des situations d'urgence.

Il reconnaît que les lois et les programmes en place accordent la priorité à la préparation et à l'intervention et que d'autres activités de prévention et d'atténuation qui sont exécutées en Ontario dans le cadre d'autres programmes, qui ne sont pas rattachés à la gestion des situations d'urgence.

Le Ministère élaborera des solutions afin d'améliorer et de mieux coordonner les programmes d'atténuation de la province.

4.4 Les activités de préparation aux situations d'urgence doivent être améliorées

4.4.1 Les plans provinciaux de mesures d'urgence ne tiennent pas compte des événements récents

Bien que les exigences internes prévoient la mise à jour aux quatre ans des plans provinciaux de mesures d'urgence, les deux plans provinciaux – le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence et le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire (qui sont des composantes essentielles du programme de gestion des situations d'urgence) – n'ont pas été mis à jour depuis 2008 et 2009.

Les plans de mesures d'urgence doivent être mis à jour périodiquement afin d'intégrer les changements apportés au programme et les pratiques exemplaires courantes (comme l'utilisation efficace des médias sociaux) et d'assurer l'exactitude de l'information. Ces plans doivent également être mis à jour à la suite de situations d'urgence d'importance, d'exercices de pratique dont les résultats indiquent que des améliorations sont nécessaires et d'événements se produisant ailleurs au monde, comme les attentats terroristes et les cyberattaques. Ils doivent aussi tenir compte de facteurs nouveaux ou en évolution, comme les effets du changement climatique, qui peuvent accroître le risque que des situations d'urgence surviennent. Les plans les plus à jour peuvent ainsi servir de guide pratique sur les mesures à prendre en cas d'urgence, les personnes à contacter et les endroits où trouver les renseignements essentiels.

Sont des exemples de renseignements pertinents devant figurer dans les plans, le rapport entre ceux-ci et d'autres plans (comme les plans d'autres ordres de gouvernement et d'autres ministères), l'information sur les ententes d'assistance mutuelle (voir la **section 4.5.3**) et une liste des éléments de base (par exemple, les rôles et responsabilités, les procédures et lignes directrices, les activités, la formation et les exercices de pratique).

Plusieurs événements s'étant produits tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la province font ressortir la nécessité de mettre à jour les plans qui datent de 2008 et de 2009. Par exemple, un rapport établi par GSUO à la suite de la tempête de verglas de 2013 a souligné le manque de compréhension commune des rôles que les cadres supérieurs de la province sont censés assumer en cas d'urgence. Il a notamment été recommandé dans ce rapport de mettre à jour le plan provincial de façon à définir les rôles et les responsabilités, mais cela n'a pas été fait.

4.4.2 Les plans de mesures d'urgence des ministères n'ont pas été mis à jour depuis de nombreuses années

Selon la Loi, chaque ministère est tenu d'établir un plan général de mesures d'urgence. De plus, les ministères qui ont été désignés pour traiter un type précis de situation d'urgence (voir l'**annexe 1**) doivent établir un plan adapté à l'urgence en cause. Même si la Loi prévoit que ces plans doivent être examinés annuellement et modifiés au besoin, nous avons constaté que bon nombre d'entre eux n'avaient pas été mis à jour depuis plusieurs années et que rien d'indiquait qu'ils faisaient l'objet d'un examen annuel. Par exemple, la dernière mise à jour du Plan en cas de conditions météorologiques extrêmes du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels remonte à 2005. Cette situation est préoccupante en raison des effets croissants du changement climatique et d'événements tels que la tempête de verglas qui a frappé le sud de l'Ontario en 2013. Le plan antiterroriste et le plan en cas de désordre civil du même ministère n'ont pas non plus été mis à jour depuis 2010. Compte tenu des événements qui se produisent dans le monde, il serait important de tenir ces plans à jour. Pourtant, lors du processus annuel d'examen de la conformité dont nous avons discuté à la **section 4.1.3**, GSUO a jugé que ce ministère et les autres ministères étaient conformes.

Nous avons constaté que certaines sections des plans des ministères que nous avons visités étaient désuètes ou incomplètes et qu'elles ne tenaient pas compte des enseignements tirés d'événements passés. Par exemple, les plans que nous avons examinés manquaient de clarté quant aux rôles et responsabilités des intervenants; ils ne comprenaient pas les coordonnées du personnel clé au sein du ministère ou des fournisseurs du secteur privé ni n'indiquaient où on pouvait les trouver; et ils ne précisaient pas les rôles d'intervenants clés, comme les fournisseurs et les organismes sans but lucratif. De plus, les plans ne tenaient pas compte des médias sociaux, qui sont un moyen puissant de surveiller l'information et d'informer le public.

4.4.3 L'approche à l'égard des exercices de pratique ne garantit pas l'état de préparation

L'une des façons importantes de se préparer à faire face à une situation d'urgence consiste à simuler une urgence avec toutes les parties concernées. Même si tous les ministères désignés pour traiter un type précis d'urgence que nous avons visités mènent annuellement les exercices de pratique exigés par la Loi qui servent à évaluer leurs plans et procédures en cas d'urgence, nous avons constaté que le processus en vigueur ne garantit pas que les ministères sont adéquatement préparés à répondre à une urgence. Les municipalités sont également tenues par la Loi de mener des exercices de pratique annuels, que GSUO surveille à l'aide de la liste de conformité annuelle qui leur est applicable.

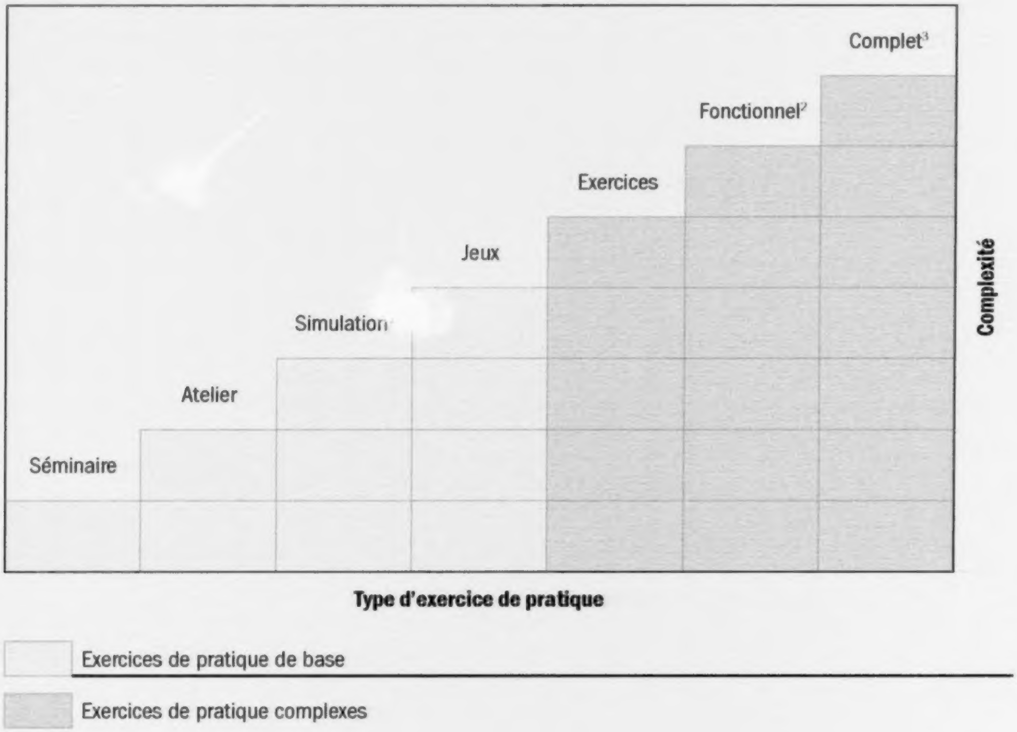
D'après notre expert-conseil, les pratiques exemplaires en matière d'exercices de pratique dictent que ces exercices devraient simuler des événements comportant des risques élevés et des conséquences graves et que l'efficacité des plans devrait être vérifiée selon une approche pluriannuelle, habituellement sur trois à cinq ans. La complexité et la portée des exercices de pratique devraient s'accroître au fil du temps : on devrait commencer par des exercices de base comprenant des discussions, des séminaires ou des ateliers pour que les participants puissent se familiariser avec les plans et les politiques, puis passer à des exercices plus complexes de simulation d'événements réels, comportant la mobilisation et le déploiement de ressources et de personnel. On trouve sur le site Web de GSUO des renseignements semblables concernant les exercices de pratique. La **figure 6** montre une approche « modulaire » de complexité croissante qui y a été mise au point, et la **figure 7** explique certaines des différences entre les exercices de base et les exercices plus complexes.

Il ressort de notre examen qu'aucun des ministères visités n'avait mis en place de stratégie pluriannuelle pour que l'efficacité de tous les plans de mesures d'urgence soit vérifiée périodiquement. Plus précisément, 82 % des exercices de pratique étaient des exercices de base (voir la **figure 8**). Qui plus est, dans trois des ministères (le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Transports), la plupart des exercices de pratique étaient axés sur les plans de continuité des activités gouvernementales plutôt que sur les plans d'intervention visant un type précis d'urgence. De façon générale, on visait à satisfaire à l'obligation, prévue par la Loi, de mener un exercice de pratique par année plutôt qu'à se préparer le mieux possible à répondre aux situations d'urgence.

Nous avons également constaté qu'environ 50 % des exercices de pratique complexes menés au cours des cinq dernières années portaient sur des urgences nucléaires. (Sur l'ensemble des exercices de pratique menés, 18 % étaient des exercices complexes, dont 9 % des exercices complexes en cas d'urgence nucléaire.) Toutefois, comme nous l'avons indiqué précédemment, d'autres types d'urgences doivent également faire l'objet d'exercices de pratique complexes selon un plan pluriannuel. (Par exemple, aucun exercice de pratique complexe n'a été organisé pour vérifier l'efficacité des plans d'urgence en cas d'inondations, de conditions météorologiques extrêmes ou de

Figure 6 : Accroissement de la complexité des exercices de pratique à l'aide de l'approche modulaire

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



1. Comporte habituellement des discussions au sujet d'un événement hypothétique simulé, tenues généralement dans un contexte informel.
2. A pour but de mettre à l'épreuve et d'évaluer, dans un milieu simulé en temps réel, plusieurs complexités, fonctions ou activités, y compris le mouvement de personnel et de matériel.
3. Représente habituellement le type d'exercice de pratique le plus complexe et exigeant en ressources : les exercices de pratique faisant intervenir plusieurs organismes et administrations vérifient l'efficacité de nombreux aspects des activités d'intervention et de rétablissement en cas d'urgence.

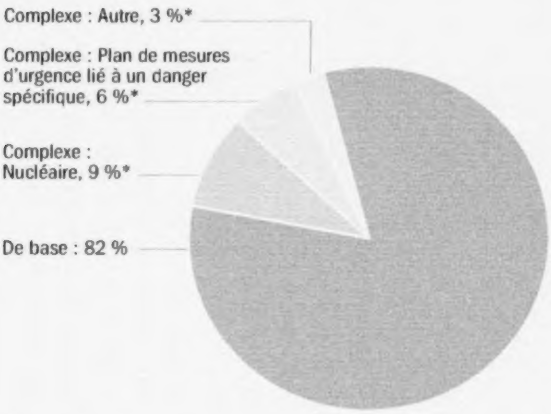
Figure 7 : Différences entre les exercices de pratique de base et complexes

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

	Exercices de pratique de base	Exercices de pratique complexes
Objet	Familiariser les participants avec les plans, politiques, ententes et procédures en vigueur	Valider les plans, politiques, ententes et procédures; préciser les rôles et les responsabilités; et relever les lacunes sur le plan des ressources dans un milieu opérationnel
Structure	Visent à favoriser la compréhension des concepts et à cerner les forces et les faiblesses	Conçus pour mettre à l'épreuve le déroulement et la coordination de plusieurs activités
Contexte	Menés dans un contexte informel en vue de générer des discussions sur les problèmes dans le cadre de séminaires, d'ateliers, d'activités de simulation et de jeux	Menés dans un milieu réaliste Le mouvement du personnel et du matériel est simulé
Coût	Moins coûteux	La planification et l'exécution sont plus coûteuses en temps et en ressources

Figure 8 : Exercices de pratique de base par rapport aux exercices de pratique complexes, effectués en Ontario, à l'exclusion des plans de continuité des activités du gouvernement, 2012–2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



* Les exercices qui servent à vérifier l'efficacité des plans d'intervention en cas d'urgence nucléaire comptent pour 50 % des exercices de pratique complexes.

pandémies.) En outre, nous avons constaté qu'un seul exercice de pratique complexe simulant une urgence autre qu'une urgence nucléaire ou un événement particulier a été mené à l'échelle du gouvernement au cours des cinq dernières années, et qu'il portait principalement sur la continuité des activités du gouvernement.

L'accent qui est mis sur les exercices de pratique en cas d'urgence nucléaire s'explique par les exigences en matière de délivrance de permis qui s'appliquent aux sociétés d'énergie nucléaire. Les exercices sont payés et organisés par ces sociétés et portent généralement sur leurs préoccupations. Nous avons constaté que les exercices sont principalement axés sur des événements se produisant à l'intérieur des centrales – qui sont la responsabilité des sociétés; ils ne couvrent pas habituellement un large périmètre à l'extérieur des centrales – qui relève de la responsabilité de la province.

RECOMMANDATION 7

Pour que la province et les ministères soient bien préparés à répondre aux situations d'urgence, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit travailler avec les ministères pour :

- examiner annuellement les plans de mesures d'urgence et les mettre à jour en fonction d'événements récents ou de pratiques exemplaires;
- mettre en oeuvre une stratégie pluriannuelle fondée sur des événements comportant des risques élevés et des conséquences graves, qui prévoit la vérification périodique, selon diverses méthodes, de l'efficacité des plans de mesures d'urgence.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation de la vérificatrice générale à propos de l'importance de disposer de plans d'urgence à jour et de procéder régulièrement à des vérifications.

Il révise actuellement le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire. Des consultations publiques ont eu lieu et la nouvelle version du Plan sera publiée, qui comprendra les commentaires reçus et qui s'harmonisera avec les normes nationales et internationales applicables. Le Ministère collaborera avec les autres ministères et les municipalités désignées pour examiner et actualiser leurs plans, afin d'assurer leur conformité à la version révisée du Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire.

Par ailleurs, le Ministère a entrepris la révision du Plan provincial d'intervention en cas d'urgence. À l'appui du processus de révision, il consultera les intervenants et établira un cycle d'examen continu.

Il élabore également une stratégie de vérification pluriannuelle provinciale en tenant compte des risques existants, de l'évaluation des besoins, de la planification des mesures correctives et des pratiques exemplaires, conjointement avec les autres ministères et les municipalités.

4.4.4 Les leçons tirées d'événements passés n'ont pas servi à améliorer de façon continue les programmes de gestion des situations d'urgence

La gestion des situations d'urgence suit un cycle d'amélioration continue. Cela consiste à faire ce qui suit :

- évaluer les situations d'urgence ou les exercices de pratique visant à vérifier l'efficacité des plans de mesures d'urgence, en examinant ce qui s'est produit, la raison pour laquelle cela s'est produit et ce que l'on pourrait faire différemment afin d'améliorer les résultats;
- réviser au besoin les programmes de gestion des situations d'urgence et les plans de mesures d'urgence;
- faire le suivi des résultats de la mise en oeuvre des recommandations et en faire rapport à la direction.

Il ressort d'un rapport commandé par l'Alberta Emergency Management Agency sur les incendies de forêt de Fort McMurray en 2016 que l'adoption d'une approche d'amélioration continue avait eu une incidence positive sur l'intervention. L'un des exemples donnés décrivait comment les responsables de l'intervention d'urgence s'étaient adaptés aux besoins croissants en faisant appel à des fonctionnaires provinciaux d'autres services afin d'atténuer les problèmes de personnel liés à la capacité d'appoint. (La **section 4.5.1** porte sur les problèmes de capacité d'appoint que nous avons relevés en Ontario.)

Comme l'indique la **section 4.4.1**, les plans de mesures d'urgence de la province ne font pas l'objet de mises à jour périodiques ni ne sont améliorés à la suite de situations d'urgence ou d'exercices de pratique. Ni GSUO ni les ministères que nous avons visités qui avaient été désignés pour traiter un type précis de situation d'urgence n'avaient mis en place un processus pour faire le suivi des leçons tirées des exercices de pratique et des urgences réelles afin d'apporter des améliorations. Il y a donc un risque que les problèmes relevés antérieurement continuent de se produire. Voici des exemples de problèmes récurrents s'étant produits lors d'événements récents que nous avons relevés :

- problèmes liés au manque de clarté des rôles et responsabilités des intervenants et d'autres parties (inondations de la côte de la baie James, 2014; inondation de la route de Gull Bay, 2014);
- problèmes de communication – il arrive que les organisations compétentes ne soient pas toutes invitées aux téléconférences (tempête de verglas dans le sud de l'Ontario, 2013; inondations de la côte de la baie James, 2015);
- plans de mesures d'urgence ayant besoin d'amélioration – par exemple, les plans doivent être mieux intégrés ou leur contenu doit être mis à jour (tempête de verglas dans le sud de l'Ontario, 2013; inondation de la route de Gull Bay, 2014; inondations de la côte de la baie James, 2015).

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de critères provinciaux ou ministériels qui précisent quand et par qui les rapports sur les leçons apprises doivent être établis. Notre expert-conseil a souligné l'importance de mener un examen indépendant après l'occurrence d'événements majeurs.

Nous avons examiné les exercices de pratique menés entre 2012 et 2016 dans les ministères que nous avons visités et constaté que seulement la moitié d'entre eux avait fait l'objet d'un rapport. Des renseignements semblables sur le nombre total d'interventions d'urgence effectuées au cours de ces années ne sont pas disponibles en raison du manque de documentation pertinente.

Une autre composante importante du cycle d'amélioration continue est la surveillance et les leçons tirées d'événements se produisant ailleurs dans le monde. Par exemple, à la suite de la catastrophe nucléaire à Fukushima Daiichi au Japon en 2011, plusieurs rapports et études ont porté sur les leçons apprises et les moyens d'améliorer les programmes de gestion des situations d'urgence nucléaire, comme procéder à la révision et à la mise à jour des plans d'évacuation. Or, ce n'est qu'en 2017 que GSUO a proposé la révision du Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire, soit six ans après l'accident. Toutefois, aucun changement n'y a encore été apporté.

RECOMMANDATION 8

Pour que les leçons tirées de situations d'urgence réelles passées et d'exercices de pratique visant à vérifier l'efficacité des plans de mesures d'urgence servent à améliorer les programmes de gestion des situations d'urgence, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit travailler avec les ministères pour :

- élaborer des critères uniformisés qui précisent les circonstances dans lesquelles il y a lieu d'établir des rapports sur les leçons apprises;
- intégrer les recommandations formulées dans ces rapports aux programmes de gestion des situations d'urgence;
- assurer le suivi des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations et en faire rapport périodiquement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît l'importance de dégager les leçons des événements et des exercices et de faire un suivi de leur mise en oeuvre.

Afin d'améliorer le processus existant, le Ministère collaborera avec les ministères afin d'élaborer des directives sur les circonstances dans lesquelles établir des rapports sur les leçons apprises et les moyens de répondre aux recommandations, d'en faire le suivi et d'en faire rapport.

Le Ministère offre présentement des cours de formation sur les exercices qui appuient la rédaction de rapports sur les leçons apprises et de plans de mesures correctives. Il a en outre rendu compte des leçons apprises dans les principaux incidents provinciaux (p. ex. la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013).

4.4.5 L'état de préparation aux situations d'urgence nucléaire doit être amélioré

GSUO est responsable de l'intervention provinciale globale en cas d'urgence nucléaire. L'Ontario compte trois centrales nucléaires et 18 réacteurs en exploitation, ce qui en fait l'administration nucléaire la plus importante en Amérique du Nord et l'une des plus importantes au monde.

La Commission canadienne de sûreté nucléaire assure la surveillance des centrales nucléaires au Canada. En cas d'urgence, la province est responsable de l'intervention hors site (à l'extérieur des limites de la centrale nucléaire), tandis que les sociétés d'énergie nucléaire et le gouvernement fédéral sont responsables de l'intervention sur site. GSUO est chargé notamment d'établir un plan de mesures d'urgence nucléaire (qui n'a pas été mis à jour depuis 2009) et d'organiser des exercices de pratique pour en vérifier l'efficacité (voir les **sections 4.4.1** et **4.4.3**).

GSUO reçoit des fonds annuels des sociétés d'énergie nucléaire situées en Ontario dans le cadre du programme de gestion des situations d'urgence nucléaire. Au cours de chaque exercice 2015-2016 et 2016-2017, il a touché des fonds totalisant 1 125 000 $. L'intention initiale du gouvernement à l'égard de ces fonds était de recouvrer 100 %

des coûts engagés dans le programme de gestion des situations d'urgence nucléaire. Cependant, la façon dont le niveau actuel de financement a été déterminé et ce à quoi les fonds sont destinés ne sont pas documentés. En outre, GSUO n'a pas été en mesure de fournir des données sur les coûts réels de mise en oeuvre du programme provincial de gestion des situations d'urgence nucléaire. Lorsque GSUO a demandé une hausse du financement en 2015 – lequel est passé de 750 000 $ à son niveau actuel –, les sociétés d'énergie nucléaire le lui ont simplement accordé. GSUO n'a pas non plus été en mesure de nous fournir des documents à l'appui de l'ancien montant de financement ni du nouveau, se contentant d'observer que le financement n'avait pas été augmenté depuis un bon moment. Bien que ces fonds soient destinés au programme nucléaire provincial, ils ne sont pas liés à des exigences ni à des produits livrables.

Le programme de gestion des situations d'urgence nucléaire prévoit que GSUO doit disposer d'un employé qui possède les compétences techniques nécessaires pour évaluer les risques et fournir à la province des conseils indépendants et objectifs. Or, le poste de scientifique principal à GSUO n'a pas toujours été pourvu, ayant été vacant de juillet 2016 à avril 2017. Pour compenser, GSUO a fait appel en partie à un réseau technique d'employés retraités des sociétés d'énergie nucléaire et à un groupe de consultation nucléaire. En 2015, un membre du personnel d'une société d'énergie nucléaire a travaillé à GSUO tout en étant rémunéré directement par la société. Ce type d'entente pourrait compromettre l'objectivité de GSUO.

Certains États américains avoisinants exploitent des centrales nucléaires qui, en cas d'accident, pourraient nécessiter une intervention de la part de l'Ontario. Pourtant, les municipalités ontariennes qui pourraient être touchées reçoivent peu d'assistance de la province, par comparaison aux municipalités ontariennes situées à proximité des centrales nucléaires de la province, et ce, même si le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire prévoit pareille assistance.

Les municipalités situées à proximité des centrales nucléaires exploitées en Ontario reçoivent de l'aide sous diverses formes : des agents de blocage de la fonction thyroïdienne (comprimés KI) leur sont distribués au préalable; des exercices de pratique sont organisés; et les sociétés d'énergie nucléaire leur versent des fonds pour les aider à mettre en place des programmes de gestion des situations d'urgence et des séances de formation en intervention d'urgence. Même si la société d'énergie nucléaire américaine exploitée à proximité de la frontière ontarienne fournit des fonds à une municipalité de l'Ontario, celle-ci estime que cette somme n'est pas adéquate pour soutenir son programme d'urgence nucléaire. Cette municipalité nous a également indiqué que GSUO ne fournit pas beaucoup de soutien ni d'aide en ce qui a trait aux urgences nucléaires. Par conséquent, cette municipalité et d'autres situées à proximité de centrales nucléaires hors province doivent financer seules une bonne partie de leurs activités de préparation et d'intervention en cas d'urgence, même si l'intervention hors site en cas d'urgence nucléaire relève de la responsabilité de la province.

RECOMMANDATION 9

Pour que la province, grâce à son programme de gestion des situations d'urgence nucléaire, soit prête à intervenir en cas d'urgence nucléaire pouvant toucher les Ontariens, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion de situations d'urgence, doit :

- disposer en permanence d'une expertise indépendante en matière nucléaire pour évaluer les risques nucléaires, les plans et les stratégies d'intervention;
- établir avec les sociétés d'énergie nucléaire de l'Ontario des ententes qui prévoient les exigences et les produits livrables applicables à toutes les parties;

- établir avec les sociétés d'énergie nucléaire américaines des ententes qui prévoient les exigences et les produits livrables applicables à toutes les parties;
- fournir le même niveau de soutien et d'assistance à toutes les municipalités situées à proximité d'une centrale nucléaire, que celle-ci se trouve en Ontario ou ailleurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît qu'il doit assurer l'indépendance et la clarté dans ses ententes avec les sociétés d'énergie nucléaire et veiller à ce que toutes les municipalités situées à proximité des installations nucléaires reçoivent le même niveau de soutien de la province.

Pour améliorer l'indépendance de son expertise en matière nucléaire, le Ministère a pourvu le poste de scientifique principal.

Le Ministère procède à la mise à jour du Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire et, à l'appui de l'élaboration de plans de mise en oeuvre à chaque emplacement, il conclura des ententes avec les ministères, les sociétés d'énergie nucléaire ontariennes et américaines et les municipalités affectées, qui préciseront clairement les produits livrables, les soutiens, les résultats et les mesures du rendement.

4.4.6 Les efforts actuels de sensibilisation du public ont peu de portée

L'approche adoptée à l'égard de la gestion des urgences au Canada, y compris en Ontario, présume que les personnes ou les familles seront autosuffisantes pendant 72 heures dans certaines situations d'urgence, comme des conditions météorologiques extrêmes ou une panne d'électricité, ou en cas d'évacuation éventuelle. À défaut de savoir se préparer aux situations d'urgence, les personnes s'exposent à certains risques qui pourraient les mettre en danger et accroître le fardeau d'assistance de la municipalité et de la province.

Selon une publication de 2014 par Statistique Canada, seulement la moitié des Ontariens s'étaient livrés à une forme quelconque de planification des mesures d'urgence, ce qui est légèrement supérieur aux résultats globaux pour le Canada. Environ le quart des Ontariens avaient pris des mesures de précaution, par exemple en gardant une source d'eau de rechange ou en se procurant une génératrice d'appoint, ce qui correspond à la moyenne canadienne.

La Loi exige que chaque ministère sensibilise le public aux mesures à prendre pour se préparer aux situations d'urgence. Nous avons constaté que l'adoption d'une approche provinciale coordonnée à cet égard présente certains avantages, dont la communication d'un message uniforme et l'accroissement de la portée de l'information. Toutefois, aucune approche semblable n'existe actuellement en Ontario.

GSUO a un accès direct au Système d'agrégation et de dissémination national d'alertes, qu'il peut utiliser pour diffuser des alertes publiques dans la province en cas d'urgence réelle. Les ministères et les municipalités peuvent également demander la diffusion d'une alerte publique. Ce système sert aussi à diffuser les alertes Amber de la Police provinciale de l'Ontario et les alertes météorologiques d'Environnement Canada. À l'heure actuelle, ces alertes sont diffusées à la télévision et à la radio. À compter de 2018, les sociétés de télécommunication devront offrir des téléphones cellulaires ayant la capacité de recevoir les alertes.

GSUO utilise l'Internet et Twitter pour sensibiliser le public aux situations d'urgence, et il accroît ses efforts de sensibilisation en mai, pendant la semaine annuelle de la sécurité civile. Toutefois, nous avons constaté que GSUO n'évalue pas l'efficacité de ces efforts. Nous avons également constaté que le compte Twitter de GSUO atteint actuellement quelque 55 000 Ontariens, soit moins

de 0,5 % de la population. Twitter pourrait donc ne pas être une source très efficace de sensibilisation du public aux situations d'urgence.

En 2011, GSUO a consacré environ 100 000 $ au développement d'une application mobile visant à favoriser la sensibilisation et l'information du public. Cette application n'a pas été lancée, car elle n'a pas été approuvée par le service des communications du Bureau du Conseil des ministres. Nous avons constaté que d'autres provinces, comme la Saskatchewan et l'Alberta, offrent des applications mobiles qui aident à informer le public des situations d'urgence et d'autres incidents.

RECOMMANDATION 10

Pour que les Ontariens soient informés des mesures à prendre pour se préparer aux situations d'urgence et sensibilisés aux risques qui existent dans la province, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit travailler avec les ministères pour :

- élaborer un programme adéquat et efficace de sensibilisation du public aux mesures à prendre pour se préparer aux situations d'urgence qui pourraient survenir dans la province;
- mettre le programme en oeuvre;
- évaluer l'efficacité du programme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie les recommandations de la vérificatrice générale.

Il travaillera avec les intervenants pour évaluer les programmes existants de sensibilisation publique, cerner les besoins de sensibilisation du public et élaborer une stratégie annuelle de sensibilisation publique à l'échelle de la province. Il s'engage à collaborer avec les ministères pour améliorer l'efficacité de l'évaluation du programme de sensibilisation.

4.5 La planification doit être améliorée pour pouvoir répondre de façon efficace et efficiente aux urgences futures potentielles

Pour répondre à une situation d'urgence avec efficacité et efficience, il faut établir une communication rapide et exacte, bien comprendre les rôles et les responsabilités, suivre la situation à mesure qu'elle évolue, échanger des renseignements et identifier les ressources requises. Nous avons relevé les préoccupations suivantes liées à l'état de préparation de l'Ontario aux situations d'urgence potentielles.

4.5.1 Le nombre d'employés formés n'est pas suffisant pour répondre à une situation d'urgence de longue durée

GSUO ne dispose pas d'un nombre suffisant d'employés formés, provenant du Ministère ou d'ailleurs, qui seraient en mesure d'assurer jour et nuit la continuité des activités du Centre provincial des opérations d'urgence en cas d'urgence à grande échelle et de longue durée (plus de deux semaines) ou de plusieurs urgences se produisant en même temps. Selon le plan actuel, le personnel interne travaillerait par quarts 24 heures sur 24 en cas d'urgence prolongée. Puisque les employés ne sont pas en mesure de travailler de façon efficace 24 heures sur 24 pendant plus de deux semaines, on ne peut garantir que les opérations essentielles se poursuivront au-delà de cette limite. GSUO nous a dit que les effectifs se sont avérés insuffisants lorsque ce plan a été mis en oeuvre au moment des inondations du printemps 2017.

Nous avons constaté des problèmes semblables dans les centres des opérations d'urgence de deux des ministères que nous avons visités : le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Transports. Par exemple, pendant l'éclosion de la maladie à virus Ebola en 2014 (qui n'a pas atteint l'Ontario), les travaux d'atténuation au ministère de la Santé et des Soins de longue

durée se sont déroulés sur 8 mois. Le ministère nous a dit qu'il avait mis en oeuvre son plan de continuité des activités gouvernementales afin de pouvoir se concentrer sur la surveillance à long terme de la situation.

Pendant une urgence de longue durée, il arrive souvent que l'on réduise les activités à un niveau prédéterminé de services essentiels prioritaires. Toutefois, afin de parvenir à ce niveau sans avoir à interrompre l'ensemble des activités, il faut prévoir des effectifs supplémentaires et les soutenir. Or, GSUO et les deux ministères mentionnés ci-dessus n'ont pas prévu toutes les mesures nécessaires pour faire face à une urgence prolongée.

Comme il est mentionné à la **section 4.4.4**, le rapport sur les incendies de forêt à Fort McMurray (Alberta) en 2016 a indiqué que le fait de disposer de fonctionnaires provinciaux désignés et formés pour remplir un éventail de fonctions et de rôles de soutien au centre des opérations d'urgence s'est avéré essentiel pour assurer le maintien des interventions pendant cette urgence de longue durée.

4.5.2 Une approche uniformisée d'intervention en situation d'urgence n'a pas été sanctionnée après huit ans de développement

L'une des pratiques exemplaires de la gestion des situations d'urgence consiste à autoriser le recours à une approche d'intervention uniformisée, comportant une structure organisationnelle, des fonctions, des processus et une terminologie uniformisée à mettre en oeuvre à tous les niveaux d'intervention. Toutefois, aucune approche semblable n'a été sanctionnée en Ontario, même si une approche de cette nature – le Système de gestion des incidents (SGI) – a été développée en 2009 et devait être mise en oeuvre à l'échelle de la province. Le SGI n'a toujours pas été adopté par l'ensemble des ministères et des municipalités.

Le recours à une approche uniformisée pour répondre aux situations d'urgence peut permettre d'éviter les problèmes qui peuvent survenir lorsque plusieurs organisations travaillent ensemble. Une telle approche favorise la compréhension commune des fonctions d'intervention, notamment en ce qui a trait aux responsables et aux décideurs. Ce point a été soulevé dans plusieurs rapports portant sur les leçons tirées de situations d'urgence passées. La nécessité de sanctionner une approche uniformisée a été signalée dans le rapport sur les leçons tirées de l'éclosion du SRAS en 2003, puis dans le rapport d'enquête publique publié à la suite de l'effondrement du centre commercial à Elliot Lake en 2012 ainsi que dans le rapport sur les leçons dégagées de la tempête de verglas de 2013, établi par GSUO.

Par exemple, il ressort du rapport sur l'effondrement du centre commercial à Elliot Lake que même si l'approche d'intervention habituelle a été mise en oeuvre, elle n'a pas été suivie entièrement ou bien comprise par toutes les parties. L'agent en chef, qui devrait avoir le dernier mot sur toutes les décisions, n'a pas exercé ses pleins pouvoirs. En outre, bien que le bureau local de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) ait été responsable des opérations, l'équipe spécialisée de la PPO, appelée en renfort, a assumé la direction des opérations alors qu'elle n'y était pas autorisée. Il a été signalé que cela a peut-être contribué à retarder l'intervention.

RECOMMANDATION 11

Pour que la province puisse répondre aux situations d'urgence de façon efficace, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO), doit :

- approuver et sanctionner une approche normalisée d'intervention en cas d'urgence pour la province;
- travailler avec les ministères afin d'élaborer une stratégie pour que GSUO et les centres des opérations d'urgence des ministères

disposent des effectifs nécessaires en cas d'urgence à grande échelle et de longue durée.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation de la vérificatrice générale.

Il examine actuellement l'approche normalisée d'intervention d'urgence et collabore avec les intervenants pour qu'elle soit adoptée à l'échelle de la province. En avril, GSUO a rétabli le Comité directeur du Système de gestion des incidents (SGI) afin d'orienter ce travail. Le Comité compte des représentants de près de 30 organismes de l'ensemble de l'Ontario.

Le Ministère s'est engagé à :

- réviser les principes du SGI pour simplifier son utilisation et assurer l'harmonisation avec les administrations voisines;
- offrir aux intervenants ontariens l'accès à un ensemble élargi de cours portant sur la gestion d'incidents complexes et à grande échelle;
- élaborer une stratégie pour favoriser l'adoption par tous les organismes d'intervention de l'Ontario.

Le Ministère reconnaît l'importance de compter un personnel suffisant pour les urgences prolongées à grande échelle. Bien qu'il soit conscient que certains ministères et municipalités ont mis en place des programmes de capacité d'appoint, il collabore avec les intervenants pour mettre au point un programme pour l'Équipe de gestion des situations d'urgence/Équipe de soutien à la gestion des incidents, ainsi que pour désigner le personnel et le former pour l'exécution des fonctions avancées du SGI, afin d'assurer une capacité d'appoint dans les centres des opérations d'urgence ou des emplacements pour les interventions dans les situations d'urgence prolongées, complexes et à grande échelle.

4.5.3 Des ententes pour obtenir les ressources nécessaires en cas d'urgence n'ont pas été mises en place

La gestion des situations d'urgence peut améliorer l'efficacité de l'intervention en cas d'urgence et réduire les dépenses. Pour ce faire, il faut prévoir les ressources qui pourraient être nécessaires et repérer des sources d'approvisionnement fiables à des taux préétablis, mettre en place des ententes mutuelles avec d'autres parties et prendre des dispositions afin de pouvoir faire appel à des équipes spécialisées. Toutefois, nous avons constaté que GSUO et la plupart des ministères que nous avons visités avaient mis en place très peu d'ententes de cette nature et n'avaient pas déterminé les types de ressources dont ils pourraient avoir besoin, comme l'indiquent les sections suivantes.

La province a conclu très peu d'ententes d'assistance mutuelle

Il est important de mettre en place des ententes d'assistance mutuelle en cas d'urgence. Ces ententes, conclues entre la province et d'autres administrations et ordres de gouvernement, le secteur privé et des organisations non gouvernementales, peuvent porter sur des ressources telles que le personnel, l'équipement, le matériel et les services. GSUO et trois des ministères désignés pour traiter un type précis de situations d'urgence que nous avons visités (le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Transports et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels) avaient conclu un faible nombre d'ententes d'assistance mutuelle, tandis que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts en avait conclues plusieurs.

GSUO reconnaît que des ententes transfrontalières devraient également être conclues et se penche actuellement sur la meilleure façon de procéder.

La province ne dispose pas d'une équipe d'intervention spécialisée en cas d'urgence

GSUO ne dispose pas d'une équipe provinciale d'intervention spécialisée, comme une équipe d'intervention tous risques pouvant traiter tout type de situation d'urgence. L'idée de mettre sur pied une telle équipe a été lancée en 2008 et devait se concrétiser en 2012, mais l'équipe n'a toujours pas été mise sur pied. L'absence en Ontario d'une équipe spécialisée a été évoquée dans le rapport d'enquête publique qui a fait suite à l'effondrement du centre commercial à Elliot Lake en 2012. Il a notamment été recommandé à la province dans ce rapport d'établir avec les ministères des ententes qui permettraient de faire appel à leurs équipes spécialisées et de mettre sur pied sa propre équipe d'intervention spécialisée.

Nous avons constaté qu'il existe des équipes spécialisées dans certains ministères que nous avons visités. Par exemple, l'équipe d'intervention spécialisée du ministère des Richesses naturelles et des Forêts est constituée d'employés formés qui sont prêts à être déployés par rotation en cas d'urgence, et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dispose d'une équipe spéciale d'aide médicale qui est en mesure de prêter renfort en cas d'urgence.

Des ententes concernant la fourniture de biens et de services n'ont pas été mises en place

GSUO et la plupart des ministères que nous avons visités ne se préoccupent guère des biens et des services dont ils pourraient avoir besoin en cas d'urgence et des dispositions qu'ils pourraient devoir prendre pour les obtenir à des taux préétablis. L'absence de telles ententes peut retarder l'obtention de ces biens et services ou entraîner des coûts supplémentaires à un moment crucial. En 2008, GSUO a créé un groupe de chaîne d'approvisionnement, dont les membres proviennent de tous les ordres de gouvernement et du secteur privé, pour fournir des ressources stratégiques au moment et aux endroits où elles seraient requises en cas d'urgence à grande échelle. Toutefois, cette chaîne n'a jamais été opérationnalisée.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Lors de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013, certaines municipalités ont demandé l'aide de la province pour gérer les débris dont l'enlèvement nécessitait de l'équipement lourd, des scies à chaîne et d'autres ressources. Puisque la province et les ministères n'avaient pas conclu d'ententes visant ce type de services, les municipalités ont dû payer les services aux taux en vigueur au moment de l'urgence. Nous avons constaté des écarts de prix considérables entre les municipalités, où le prix de services similaires pouvait varier entre 123 $ et 345 $ l'heure.
- Bien que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dispose d'un stock de réserve de plus de 26 000 palettes de fournitures en cas d'urgence médicale, comme des respirateurs, des écrans faciaux, des seringues, des lingettes désinfectantes, des thermomètres jetables et d'autres articles, plus de 80 % de ces fournitures ont atteint leur date d'expiration. Le coût initial des fournitures expirées s'élevait à environ 45 millions de dollars. Alors que le Ministère a fait don d'une petite quantité de fournitures à deux pays pour des situations d'urgence, il n'a pas mis en circulation la majorité de ce matériel dans le système de soins de santé afin qu'il soit utilisé avant son expiration. Le Ministère nous a informés que son budget au titre de ce matériel lui permettait seulement de l'entreposer, mais non de le gérer. Il continue de payer pour entreposer les fournitures expirées, à un coût de plus de 3 millions par année. Il a commencé à jeter certaines fournitures expirées. Par exemple, une quantité relativement faible (7 %) d'articles expirés – 1 500 palettes – a été jetée l'an dernier au coût de 370 000 $. Il continuera d'assumer les coûts d'entreposage

et d'élimination jusqu'à ce que toutes les fournitures expirées soient mises au rebut.

L'un des ministères que nous avons visités, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, a été prévoyant. Il possède un stock de sacs de sable qu'il utilise à ses propres fins ou qu'il met à la disposition d'autres ministères et de municipalités sur demande au moyen d'un programme de recouvrement des coûts.

RECOMMANDATION 12

Pour que la province soit prête à répondre aux situations d'urgence de façon efficace et économique, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit :

- travailler avec les ministères pour que toute entente pertinente visant les ressources dont ils pourraient avoir besoin en cas d'urgence soit prévue et conclue, et pour que ces ententes prévoient, dans la mesure du possible, des taux préétablis pour ces ressources;
- mettre sur pied sa propre équipe d'intervention spécialisée.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation de la vérificatrice générale et est conscient de la nécessité de conclure des ententes visant les services et les ressources clés qui peuvent être nécessaires avant que surviennent des situations d'urgence.

Il met actuellement au point un processus afin d'accélérer l'approvisionnement d'urgence et d'assurer des prix équitables et raisonnables. Ce travail porte sur une variété de services et de ressources qui pourraient être nécessaires durant une urgence. Des solutions pour renforcer la capacité dans plusieurs autres secteurs fonctionnels (p. ex. l'équipement lourd, l'alimentation de secours, etc.) seront élaborées.

Le Ministère examine les solutions pour que l'Ontario puisse conclure des ententes d'assistance mutuelle avec les provinces et États voisins. Des solutions relatives à un système d'entraide à l'échelle provinciale seront aussi élaborées.

Comme mentionné ci-haut, le Ministère se concerte avec les intervenants pour mettre en place un programme pour l'Équipe de gestion des situations d'urgence, dans le but de désigner le personnel et de le former afin de constituer une capacité d'appoint.

4.6 Les programmes d'aide financière en cas de catastrophe ne sont pas activés en temps opportun et les réclamations ne font pas l'objet d'un traitement uniforme

Depuis l'exercice 2012-2013, des dépenses de près de 50 millions de dollars ont été déclarées dans les Comptes publics de l'Ontario dans le cadre des divers programmes d'aide financière en cas de catastrophe pour faire face aux conséquences de catastrophes naturelles. Le taux de 71 % de ces dépenses a été affecté aux programmes des municipalités et 29 %, aux programmes pour les Ontariens (y compris les particuliers, les petites entreprises, les exploitations agricoles et les organismes sans but lucratif). En outre, dans le cadre d'un programme spécial (avant de recevoir le remboursement du gouvernement fédéral), l'Ontario a versé 136,9 millions de dollars aux municipalités et aux offices de protection de la nature à la suite de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013.

Un examen récent des programmes provinciaux d'aide financière en cas de catastrophe a mené à la création de deux programmes, mentionnés à la **section 2.5**, qui ont été lancés en mars 2016 : le Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe (à l'intention des propriétaires, des locataires, des petites

entreprises exploitées par leur propriétaire, des agriculteurs et des organismes sans but lucratif) et le Programme d'aide aux municipalités pour la reprise après une catastrophe. Ces nouveaux programmes comprennent des changements qui représentent des améliorations par rapport à l'ancien programme : les lignes directrices et les critères d'admissibilité ont été clarifiés, le seuil d'admissibilité des municipalités a été abaissé, la période pendant laquelle les municipalités peuvent présenter des réclamations a été prolongée, un régime de partage des coûts a été mis en place pour les municipalités, et des dispositions spéciales pour les ménages à faible revenu ont été introduites (voir la **figure 9**).

4.6.1 Les programmes d'aide financière en cas de catastrophe ne sont pas activés en temps opportun

Le ministère des Affaires municipales s'est fixé comme objectif de régler 80 % des demandes admissibles présentées dans le cadre du Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe dans les huit mois suivant l'activation du programme. Toutefois, en 2016, première année du programme, cet objectif n'a été atteint que pour environ 40 % des demandes, bien que près de 60 % des demandes aient été traitées dans les 8 mois de leur réception. Il s'agit néanmoins d'une amélioration par rapport à l'ancien programme, dans lequel le règlement des réclamations prenait une année ou plus. Cependant, à la fin d'août 2017, plus de 25 % des réclamations soumises à la suite d'événements s'étant produits en 2016 n'avaient toujours pas été réglées (les événements s'étant produits entre mars et septembre 2016, une période d'au moins dix mois s'était écoulée depuis le dernier événement). Puisque ces réclamations ont été soumises par des personnes faisant face à d'importantes difficultés, il est essentiel que les remboursements soient versés plus rapidement.

Le calendrier d'activation du Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe n'a pas été défini. Nous avons constaté que dans le cas de catastrophes naturelles, les programmes d'aide de 2016 avaient été activés entre cinq et 27 jours après les dommages. Il est important que les Ontariens dans le besoin sachent si l'aide financière leur sera versée en temps opportun.

Le Programme d'aide financière aux municipalités pour la reprise après une catastrophe a été activé quatre fois en 2016, première année d'existence de ce programme. En moyenne, les réclamations ont été réglées dans les huit mois suivant la date de leur soumission. La province ne s'est toutefois pas fixé de délai cible pour le versement des sommes dans le cadre de ce programme.

4.6.2 Les demandes de remboursement à la suite d'une catastrophe ne sont pas soumises au gouvernement fédéral en temps opportun

Comme le montre la **figure 10**, dans le cas de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013, ce n'est qu'en février 2014 qu'un programme d'aide spéciale a été annoncé, soit deux mois après la tempête. Les lignes directrices du programme et le formulaire de demande n'ont été publiés que neuf mois plus tard, en septembre 2014. La province a fait, dans le cadre de ce programme, des paiements totaux de 136,9 millions de dollars entre mars 2015 et juin 2016, soit jusqu'à deux ans et demi après l'événement. Toutefois, elle n'a pas été en mesure de demander une avance au gouvernement fédéral, car elle n'a pas satisfait à l'obligation de faire les paiements dans un délai de 12 mois après l'événement. Elle n'a pas non plus présenté de demande de paiement provisoire au gouvernement fédéral, et elle n'a plus la possibilité de le faire étant donné qu'elle a soumis la demande finale à ce dernier (voir la **figure 10**). Historiquement, les paiements provenant du gouvernement fédéral sont finalisés entre sept et dix ans après l'événement. Il est donc important que la demande d'avance ou de paiement provisoire soit soumise en temps

Figure 9 : Résumé des changements apportés aux programmes provinciaux d'aide financière

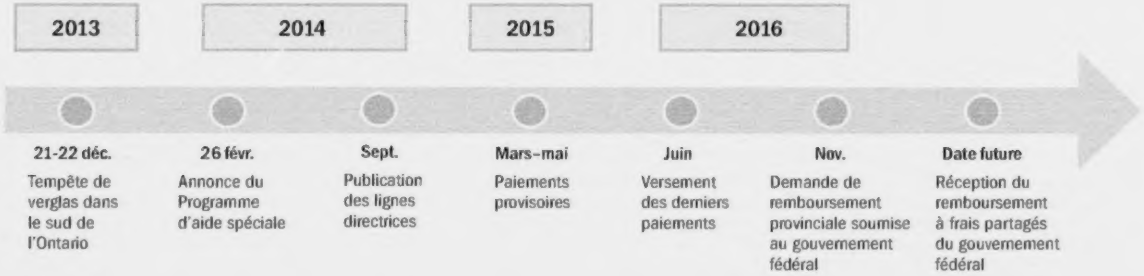
Source des données : ministère des Affaires municipales

Préoccupation	Ancien programme	Nouveau programme
	Aide aux municipalités	
	Programme ontarien de secours aux sinistrés	**Programme d'aide aux municipalités pour la reprise après une catastrophe**
Prévisibilité : Lignes directrices du programme	Les municipalités sont incertaines quant aux circonstances qui donnent droit à l'aide	Les critères d'admissibilité sont clairement établis dans les lignes directrices du programme
Accessibilité : Seuil d'admissibilité	4 % des impôts que la municipalité prélève à ses fins*	3 % des impôts que la municipalité prélève à ses fins*
Réceptivité : Date limite de présentation des demandes	Délai de 14 jours pour présenter une demande d'aide en cas de catastrophe, d'après les coûts estimatifs	Délai de 120 jours pour demander l'aide de la province, d'après les coûts réels
Équité : Partage des coûts	Les municipalités reçoivent un remboursement de 0 % ou de 100 %	La formule de partage des coûts prévoit un remboursement maximal de 95 %
	Aide aux particuliers et autres personnes	
	Programme ontarien de secours aux sinistrés	**Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe**
Transparence : Lignes directrices du programme	Les plafonds, les franchises et les dépenses admissibles et non admissibles ne sont pas publiés	Les critères et les lignes directrices du programme précisent les plafonds et les franchises
Équité : Collecte de fonds	La province verse 2 $ pour chaque dollar recueilli	Aucune exigence à ce chapitre; l'aide est fournie en fonction des lignes directrices du programme
Équité : Partage des coûts	Paiement d'au plus 90 % sans franchise	Les coûts sont assujettis à une franchise de 500 $ et sont remboursés à 90 %
Accessibilité : Ménages à faible revenu	Aucune disposition spéciale	Dispositions spéciales (exonération de la franchise; refoulement d'égout admissible)

* De façon générale, les impôts qu'une municipalité prélève à ses fins sont ceux qu'elle est autorisée à recueillir pour financer son budget, après certains rajustements.

Figure 10 : Échéancier du Programme d'aide aux sinistrés de la tempête de verglas

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



opportun afin d'assurer le flux de trésorerie de la province dans l'attente du remboursement.

4.6.3 Les politiques et les procédures doivent être améliorées pour assurer l'uniformité et la vérification des réclamations soumises

Notre examen des réclamations réglées dans le cadre des deux nouveaux programmes d'aide financière en cas de catastrophe a révélé que les politiques et les procédures n'étaient pas appliquées de manière uniforme lors du traitement des réclamations. Les lignes directrices sont absentes ou imprécises, ce qui donne lieu à des exceptions et à des interprétations lors de l'administration du programme. Nous avons également constaté un nombre important de communications entre les différents services du Ministère (ou ses fournisseurs de services contractuels qui examinent les réclamations soumises dans le cadre du Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe et qui ont examiné les réclamations soumises à la suite de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013) et les demandeurs au sujet des réclamations, ce qui a donné lieu à des inefficiences et a prolongé le délai de traitement des demandes.

En outre, lors de notre examen du programme spécial mis en place à la suite de la tempête de verglas de 2013, nous avons relevé plusieurs exemples où les factures soumises ne contenaient pas suffisamment de détails pour déterminer ce à quoi les dépenses réclamées ont servi ou même si elles se rapportaient aux dommages causés par la tempête. Par exemple, dans certains cas, l'ampleur ou la nature des travaux effectués et la période visée n'étaient pas décrites. Nous avons également constaté le recours à un processus d'appel informel pour régler les différends qui ont fait suite au calcul du montant final. Étant donné que ce processus n'était pas décrit dans les lignes directrices du programme, les personnes qui n'en étaient pas au courant ont été désavantagées.

4.6.4 Les programmes d'aide financière en cas de catastrophe n'encouragent pas la prévention et l'atténuation

Les programmes d'aide financière en cas de catastrophe de l'Ontario ont pour but de financer les réparations nécessaires pour remettre les biens dans leur état avant la catastrophe, alors qu'il serait peut-être mieux de construire des structures de remplacement plus solides afin de réduire la vulnérabilité aux situations d'urgence futures. Par exemple, lorsqu'un tunnel d'eau sous une route s'effondre, la route peut être inondée et devenir impraticable. Au lieu de remplacer le tunnel pour le remettre en son état avant l'effondrement (et courir le risque qu'il s'effondre de nouveau), son amélioration pourrait éventuellement prévenir ou atténuer les dommages découlant de situations d'urgence similaires futures.

Le principe de « mieux reconstruire » est lié aux cinq composantes de la gestion des situations d'urgence, car la prévention ou l'atténuation des dommages futurs fait partie des avantages qui découlent des efforts de rétablissement. La reconstruction en mieux est l'une de quatre priorités du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe des Nations Unies, que le Canada a ratifié et à l'égard duquel il a pris des engagements. Le Cadre met l'accent sur la prévention de nouveaux risques et l'atténuation des risques de catastrophes existants. Il repose sur des mesures d'atténuation et de prévention qui se sont révélées plus économiques que les coûts d'intervention et de rétablissement, comme indiqué à la **section 4.3**.

RECOMMANDATION 13

Pour que le gouvernement provincial puisse fournir une aide financière opportune et cohérente aux personnes touchées par les conséquences d'événements naturels, et encourager les efforts de prévention et d'atténuation, le ministère des Affaires municipales doit :

- mettre en oeuvre des processus plus rapides d'examen et de règlement des réclamations;
- documenter les exigences relatives à ses processus d'examen des réclamations et s'assurer que des politiques et des procédures ont été mises en place et qu'elles sont appliquées de façon uniforme;
- envisager la mise en oeuvre de mesures qui favorisent la prévention et l'atténuation afin d'éviter que les situations d'urgence futures potentielles aient les mêmes conséquences sur les programmes d'aide financière que les situations d'urgence passées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires municipales (MAM) souscrit à ces recommandations et reconnaît l'importance d'offrir de l'aide financière rapidement aux personnes touchées, tout en maintenant des processus d'examen et d'approbation adéquats pour assurer l'engagement conforme des fonds publics.

Le MAM est conscient que des gains d'efficience substantiels peuvent découler de la réception de demandes plus complètes et de meilleure qualité, et il a pris des mesures à ce chapitre dans les deux programmes d'aide en cas de catastrophe, notamment la communication de meilleures directives et la tenue de séances d'information pour le public et les municipalités après une catastrophe naturelle. De nouveaux employés ont été engagés par le MAM ainsi que du personnel de traitement des réclamations afin d'accélérer le processus. Le MAM maintiendra les processus afin d'assurer le traitement et le paiement des réclamations en temps opportun, et continuera à exercer la surveillance requise de l'administration des programmes financés par la province. Il entend également examiner et mettre à jour ses processus d'examen des réclamations ainsi que les politiques, procédures et documents connexes et les appliquer avec cohérence. Il collabore actuellement avec la Division du contrôleur provincial pour améliorer la concordance des processus et des documents de contrôle interne se rapportant à ces programmes.

Au moyen du code du bâtiment et des politiques d'aménagement du territoire, le MAM veille à atténuer les conséquences potentielles des catastrophes naturelles avant même qu'elles ne surviennent en encourageant l'urbanisme résilient et en exigeant des ouvrages sécuritaires, robustes et bien situés. Nous saisissons les occasions de réduire le besoins d'aide financière en cas de catastrophe en faisant des investissements dans les adaptations au changement climatique et nous évaluons les coûts et les avantages de l'intégration d'incitatifs à nos programmes de reprise après sinistres afin de favoriser la résilience climatique.

4.7 La province ne mesure pas le rendement de son programme de gestion des situations d'urgence ni l'état de préparation en Ontario

La préparation de la province à répondre aux urgences est l'un des principaux indicateurs d'efficacité du programme de gestion des situations d'urgence. Pourtant, GSUO n'a pas établi de mesures de rendement ayant trait aux objectifs ou à l'efficacité du programme provincial de gestion des situations d'urgence. GSUO nous a dit qu'il ne connaît pas l'état de préparation global de l'Ontario. De plus, aucun des ministères désignés pour traiter un type précis de situation d'urgence que nous avons visités n'avait élaboré de mesures de rendement précises pour son programme de gestion des situations d'urgence.

Même si GSUO fait le suivi, en vue d'en faire rapport, des données statistiques de base sur le programme provincial de gestion des situations d'urgence, telles que le nombre de situations d'urgence locales signalées, le nombre d'évacuations requises en cas d'urgence et le pourcentage de personnes évacuées, nous avons constaté que des documents n'étaient pas toujours disponibles pour appuyer et vérifier ces données.

Voici des exemples de données sur le rendement qui vont au-delà des données statistiques de base et qui peuvent servir à évaluer et à améliorer le programme de gestion des situations d'urgence :

- la fréquence à laquelle les dangers sont déterminés et les risques, évalués, et la mesure dans laquelle les données sont intégrées aux programmes de gestion des situations d'urgence;
- la mesure dans laquelle les plans de gestion des situations d'urgence tiennent compte des pratiques exemplaires et sont à jour;
- le pourcentage des leçons tirées des exercices de pratique qui ont été mises en oeuvre.

La mesure du rendement et les rapports connexes peuvent éclairer la direction et d'autres intervenants quant à l'évolution du programme de gestion des situations d'urgence et à la réalisation des objectifs du programme. Ce processus pourrait aussi aider l'organe de surveillance – le Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence – à remplir son mandat, qui consiste à s'assurer que l'Ontario est prêt à répondre aux situations d'urgence. Nous avons constaté que l'une des pratiques exemplaires mises en oeuvre dans une autre administration consiste à inclure les données sur son état de préparation dans les données sur le rendement figurant dans son rapport annuel, et à en souligner les forces, les faiblesses et les points à améliorer.

RECOMMANDATION 14

Pour que le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) et les ministères puissent rendre compte de l'état de préparation de l'Ontario ainsi que du rendement et de l'efficacité de leurs programmes de gestion des situations d'urgence, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise de GSUO et des ministères, doit :

- établir des mesures de rendement pertinentes ayant trait aux objectifs des programmes de gestion des situations d'urgence;
- évaluer périodiquement le rendement des programmes;
- faire rapport publiquement des résultats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il est important de mesurer le rendement pour assurer l'efficacité des programmes de gestion des situations d'urgence.

Chaque année, il fait rapport sur la conformité des municipalités et des ministères à la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*. Il produit également des données statistiques annuelles sur les urgences qui se produisent dans la province, y compris

sur le rendement du Centre provincial des opérations d'urgence.

Le Ministère s'engage à passer en revue les pratiques exemplaires relatives à la gestion des urgences et à la mesure du rendement afin d'orienter l'élaboration d'indicateurs de rendement, dont il se servira pour évaluer le rendement des programmes. Il s'engage également à faire rapport sur les résultats de l'évaluation.

Annexe 1 : Situations d'urgence assignées aux ministères par décret, selon le niveau de risque

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Niveau de risque évalué[1]	Danger[1]	Assignation des responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence selon le décret de 2009
Extrême	Verglas	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Tempête de neige/blizzard	
	Tornade	
	Incident lié à des matières dangereuses	Environnement et Action en matière de changement climatique[2]
	Santé humaine	Santé et Soins de longue durée
	Inondation	Richesses naturelles et Forêts[2]
	Feux de forêt/de végétation	
Très élevé	Orage géomagnétique	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Terrorisme/CBRNE (incident chimique, biologique, radiologique, nucléaire et explosif)	
	Eau potable	Environnement et Action en matière de changement climatique[2]
	Pétrole/gaz naturel	Richesses naturelles et Forêts[2]
Élevé	Agriculture et alimentation	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales
	Nucléaire	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Sécheresse/baisse du niveau d'eau	Richesses naturelles et Forêts[2]
	Panne d'infrastructure essentielle	La responsabilité varie selon la nature de la panne
Modéré	Désordre civil	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Cyberattaque	
	Tremblement de terre	
	Écrasement d'objet spatial d'origine humaine	
	Tempête de vent	
	Glissement de terrain	Richesses naturelles et Forêts[2]
	Transports	Transports
Faible	Effondrement d'un bâtiment/d'une structure	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Explosion/incendie	
	Températures extrêmes	
	Ouragan	
	Écrasement d'objet spatial naturel	
	Incident radiologique	
	Rupture de barrage	Richesses naturelles et Forêts[2]

Niveau de risque évalué[1]	Danger[1]	Assignation des responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence selon le décret de 2009
Très faible	Brume	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Grêle	
	Éclairs	
	Sabotage	
	Événement spécial (p. ex. Jeux panaméricains, concerts, rassemblements politiques, etc.)	
	Guerre et incidents internationaux	
	Approvisionnement en énergie	Énergie[2]
	Érosion	Richesses naturelles et Forêts[2]
	Affaissement du sol (p. ex. affaissement de la chaussée, drainage des terres organiques, etc.)	Richesses naturelles et Forêts[2]
	Mine	Développement du Nord et Mines[2]

1. Les niveaux de risque évalués et les types de dangers ont été établis dans le cadre du processus provincial d'identification des dangers et d'évaluation des risques de 2012. Le niveau de risque est évalué en fonction de la fréquence, des conséquences et des variations de risque (prévisions futures) du danger.

2. Nom actuel du ministère, mis à jour par rapport au nom figurant dans le décret de 2009.

Annexe 2 : Situations d'urgence assignées aux ministères par décret, selon les catégories fonctionnelles

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Type de situation d'urgence	Assignation des responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence selon le décret de 2009
Toute urgence liée à l'administration de la justice	Procureur général
Prestation de services juridiques au gouvernement en cas d'urgence	
Toute urgence qui exige la préparation d'abris, de vêtements et d'aliments d'urgence; inscription des victimes et services de renseignements (soutien direct aux membres de la famille de personnes disparues); services personnels	Services sociaux et communautaires
Toute urgence qui exige la coordination de la gestion provinciale des situations d'urgence	Sécurité communautaire et Services correctionnels
Toute urgence qui exige la continuité des services gouvernementaux	
Toute urgence qui se répercute sur la santé et la sécurité des travailleurs	Travail
Toute urgence qui se répercute sur les relations de travail et la gestion des ressources humaines au sein du gouvernement provincial	Services gouvernementaux et Services aux consommateurs[1,2]
Toute urgence qui exige la coordination de dépenses gouvernementales extraordinaires	Affaires municipales[2]
Toute urgence qui nécessite le soutien de la gestion provinciale des situations d'urgence dans le nord de l'Ontario	Développement du Nord et Mines[2]
Services de santé en cas d'urgence	Santé et Soins de longue durée

1. Cette responsabilité relève désormais du Secrétariat du Conseil du Trésor.
2. Nom actuel du ministère, mis à jour par rapport au nom figurant dans le décret de 2009.

Annexe 3 : Historique de la gestion des situations d'urgence en Ontario et événements liés sélectionnés

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après des données publiées et des données du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Période	Évolution de la gestion des situations d'urgence en Ontario	Événements importants en Ontario	Événements importants à l'extérieur de l'Ontario
1950-1969	• Création de Mesures d'urgence Ontario • Le programme est axé sur l'état de préparation en cas d'urgence nucléaire • L'accent est mis sur la continuité des activités du gouvernement et la préparation du public • Rôle de leadership provincial et bénévoles/ programmes locaux	• Épidémie de polio • Ouragan Hazel • Panne d'électricité dans le nord-est de la province	• Inondation causée par le débordement de la rivière Rouge • Tremblement de terre en Alaska
1970-1979	• Décentralisation : dissolution de Mesures d'urgence Ontario • Les ministères assument la direction de programmes fondés sur les dangers	• Tornade à Sudbury • Déraillement de train à Mississauga	• Typhon Nina • Fusion du coeur du réacteur nucléaire à Three Mile Island
1980-2000	• Création en 1980 de Planification d'urgence Ontario, devenu par la suite Mesures d'urgence Ontario • *Loi sur les mesures d'urgence* (1983)	• Tornade à Barrie • Tempête de verglas dans l'est de l'Ontario • Éclosion de la bactérie *E. coli* à Walkerton	• Catastrophe nucléaire à Tchernobyl • Déversement de pétrole brut de l'Exxon Valdez
2001-2010	• Mesures d'urgence Ontario devient Gestion des situations d'urgence Ontario (2003) par suite de l'adoption de la nouvelle loi • *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (2003, 2006, 2009) • Plan provincial d'intervention en cas d'urgence (2008) • Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire (2009) • Décret assignant les types d'urgence (2009) • Transfert du programme de continuité des activités du gouvernement du ministère des Services gouvernementaux à Gestion des situations d'urgence Ontario (2009)	• Éclosion du SRAS* • Panne d'électricité* • Inondations à Peterborough • Pandémie de grippe H1N1	• Tsunami dans l'océan Indien • Ouragan Katrina • Feux de forêt en C.-B. • Tremblement de terre en Haïti • Attentats du 11 septembre 2001
Depuis 2010	• Identification des dangers et évaluation des risques (IDER) (2012) • Fusion de Gestion des situations d'urgence Ontario et du Bureau du commissaire des incendies (août 2013) • Examens provinciaux du programme de secours aux victimes de catastrophe et de la gestion des situations d'urgence (2015, 2017) • Nouveau Centre provincial des opérations d'urgence (2015)	• Tornade à Goderich • Effondrement du centre commercial à Elliot Lake • Tempête de verglas dans le sud de l'Ontario • Crues soudaines à Toronto	• Catastrophe nucléaire à Fukushima • Ouragan Sandy • Déraillement de train à Lac Mégantic • Éclosion de la maladie à virus Ebola • Feux de forêt à Fort McMurray • Ouragans Harvey, Irma et Maria

* Urgence provinciale déclarée (selon l'ancienne loi)

Annexe 4 : Description des rôles et responsabilités des participants à la gestion des situations d'urgence en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Participant	Rôles et responsabilités
Gouvernement fédéral	• Fournit de l'aide au gouvernement provincial sur demande et peut prendre les devants lors de situations d'urgence qui ont clairement une incidence sur l'administration fédérale ou qui relèvent clairement d'elle.
Lieutenant-gouverneur, premier ministre	• Ont le pouvoir de déclarer une urgence provinciale.
Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence	• Fournit une orientation stratégique sur les questions liées aux urgences provinciales qui lui sont soumises par le Conseil des ministres ou le cabinet du premier ministre. • Responsabilité globale de veiller à ce que la province soit prête à intervenir en cas d'urgence. • Assume toute responsabilité en matière de gestion des situations d'urgence que le Conseil des ministres juge approprié.
Commissaire à la gestion des situations d'urgence	• Responsabilité globale en matière de gestion provinciale des situations d'urgence.
Chef de la gestion des situations d'urgence	• Surveille les activités courantes liées à la gestion des situations d'urgence. • Participe à l'élaboration des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités et en assure la surveillance et la coordination.
Bureau provincial de gestion des situations d'urgence	• Relève du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. • Est responsable de la coordination globale de la gestion des situations d'urgence dans la province. • Tient les plans provinciaux de mesures d'urgence qui servent à coordonner l'intervention globale de la province en cas d'urgence. • Assure le fonctionnement du Centre provincial des opérations d'urgence. • Surveille la conformité des ministères et des municipalités à la Loi. • Mène le processus provincial d'identification des dangers et d'évaluation des risques. • Est responsable des mesures d'intervention globales hors site en cas d'urgence nucléaire (les sociétés d'énergie nucléaire sont responsables des mesures d'intervention sur site).
Ministères	• Tous les ministères sont tenus de mettre en place un programme de gestion des situations d'urgence, y compris un plan de mesures d'urgence, un centre des opérations d'urgence, un processus d'identification des dangers et d'évaluation des risques, un groupe d'action ministérielle (chargé d'exécuter les responsabilités du ministère et de diriger les mesures) et un coordonnateur ministériel de la gestion des situations d'urgence. • En outre, 13 ministères différents ont été désignés pour traiter un type précis de situation d'urgence. À ce titre, ils doivent établir un plan de mesures d'urgence pour le type d'urgence qui leur a été assigné. Voir les **annexes 1** et **2**.
Municipalités	• Gèrent les urgences locales (jouent un rôle de premier plan dans l'intervention d'urgence à l'échelle locale). • Les programmes d'urgence comprennent la création de programmes communautaires de gestion des situations d'urgence et de plans de mesures d'urgence, la formation de groupes de contrôle de la gestion municipale des situations d'urgence (responsables de surveiller et de contrôler l'intervention d'urgence, d'établir des centres des opérations d'urgence et de nommer un coordonnateur communautaire de la gestion des situations d'urgence). • Les urgences sont déclarées par le président du conseil; la province doit en être avisée.
Particuliers	• Les particuliers doivent être autosuffisants pendant 72 heures en cas urgence.

Annexe 5 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Les fonctions de gestion des situations d'urgence de la province, y compris celles qui relèvent des ministères et des municipalités, font l'objet d'une surveillance et d'une coordination suffisantes pour assurer le respect des exigences prévues par la Loi et protéger les Ontariens.
2.	Les plans de gestion des situations d'urgence reposent sur un processus exhaustif d'identification et d'évaluation des risques, et les responsabilités en matière de traitement des divers types de situations d'urgence ont été clairement assignées aux parties compétentes. Les plans sont examinés périodiquement, mis à l'épreuve et mis à jour en conséquence, compte tenu des enseignements tirés des exercices de pratique et de l'expérience passée.
3.	Les plans et programmes de gestion des situations d'urgence de la province prévoient des objectifs clairs qui concordent avec le mandat global de la gestion provinciale des situations d'urgence. Des indicateurs et des cibles de rendement sont établis, surveillés et comparés aux résultats réels afin de veiller à ce que les objectifs soient atteints et que des mesures correctives soient prises en temps opportun lorsque des problèmes apparaissent.
4.	Les systèmes d'information sur la gestion des situations d'urgence fournissent des renseignements opportuns, exacts et complets afin de faciliter la gestion des urgences, la mesure du rendement et la production de rapports publics.
5.	Les programmes et fonctions de gestion des situations d'urgence sont gérés de façon efficace, et les biens et les services sont acquis de façon économique et conformément aux exigences gouvernementales.

Section 3.05 Programmes de soutien agricole

1.0 Résumé

Les 49 600 exploitations agricoles que compte l'Ontario englobent 12,3 millions d'acres et représentent le quart de toutes les exploitations au Canada. En 2016, le secteur agricole de l'Ontario a fourni un apport de 4,4 milliards de dollars à l'économie de la province, et il employait près de 78 000 personnes.

Les agriculteurs sont exposés à deux grandes catégories de risques opérationnels qui peuvent influer sur leur rentabilité ainsi que sur la qualité et la quantité de leurs produits :

- Les **risques de production**, qui renvoient principalement à l'incidence qu'ont sur la production des facteurs tels que les conditions météorologiques difficiles, les maladies et les organismes nuisibles.
- Les **risques du marché**, qui renvoient aux variations du coût des biens et services utilisés pour produire les produits agricoles ainsi qu'aux variations des prix de vente de ces produits.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se partagent la responsabilité en ce qui concerne l'élaboration de programmes visant à aider les agriculteurs à gérer ces risques. En Ontario, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) est chargé des décisions liées aux politiques de soutien agricole et surveille l'exécution des programmes. Agricorp, un organisme de la Couronne de l'Ontario, exécute la plupart des programmes. De 2012-2013 à 2016-2017, le gouvernement fédéral et le Ministère ont consacré en tout 2,3 milliards de dollars aux programmes de soutien agricole en Ontario.

Les agriculteurs ontariens reçoivent de l'aide financière principalement par l'entremise de **programmes de gestion des risques des entreprises** qui visent à les aider à réduire les pertes de revenu découlant d'une faiblesse des prix des produits, d'une diminution de la production ou de catastrophes naturelles. Les quatre programmes de gestion des risques des entreprises qui fournissent une aide financière aux agriculteurs sont les suivants :

- **Assurance-production**, qui indemnise les cultivateurs dans le cas d'une baisse de rendement attribuable à des conditions météorologiques difficiles, des animaux sauvages, des infestations de ravageurs ou des maladies.
- **Agri-stabilité**, qui indemnise les agriculteurs en cas de diminutions importantes de leur revenu agricole.
- **Agri-investissement**, un programme d'épargne (pour aider les agriculteurs à gérer les petites diminutions de revenu) dans le

cadre duquel les gouvernements fédéral et provincial versent des contributions de contrepartie égales aux dépôts des agriculteurs.

- Le Programme ontarien de gestion des risques, qui indemnise les producteurs de bétail, de céréales et d'oléagineux lorsque le coût de production de leurs produits est supérieur à la valeur marchande de ceux-ci. Pour les producteurs de fruits et légumes, le fonctionnement du programme est semblable à celui d'Agri-investissement.

Dans une moindre mesure, des programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques, qui visent à encourager l'innovation et à accroître la compétitivité du secteur agricole, fournissent du financement aux agriculteurs pour les aider à payer une partie du coût de la mise en oeuvre de pratiques exemplaires de gestion agricole.

En ce qui concerne le soutien agricole, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont pour objectif global d'aider le secteur agricole canadien à être rentable, durable, compétitif et novateur. Les différents programmes de gestion des risques des entreprises constituent un ensemble d'options qui sont offertes aux agriculteurs, et ceux-ci peuvent choisir les programmes qui conviennent le mieux à leur type d'exploitation.

Le programme Assurance-production aide la plupart des cultivateurs à gérer les pertes de production en leur permettant de choisir le niveau de protection et de recevoir des paiements l'année durant laquelle la perte est survenue. Cependant, notre audit a révélé que des lacunes dans la conception des autres programmes de gestion des risques des entreprises limitent la capacité de l'ensemble complet de programmes de fournir un soutien adéquat pour aider les agriculteurs à gérer leurs risques. Nous avons constaté ce qui suit :

- **Souvent, le Programme ontarien de gestion des risques, qui est assorti d'un budget annuel de 100 millions de dollars, paie les agriculteurs sans que les besoins individuels soient vraiment pris en compte.** Il est ressorti de notre analyse des paiements effectués dans le cadre du programme de 2011 à 2015 que seulement la moitié des agriculteurs qui ont reçu des paiements durant cette période (11 000 $ chacun en moyenne) avaient effectivement déclaré une perte ou une baisse de revenu dans l'année où ils ont touché le paiement. Autrement dit, des agriculteurs reçoivent des paiements même s'ils n'ont pas subi une diminution de leur revenu, ce qui est contraire à l'objet du programme. Cette situation est attribuable au fait que les paiements sont fondés sur le coût de production moyen de l'industrie, au lieu des coûts des différents agriculteurs. En fait, nous avons constaté que 30 % des bénéficiaires de paiements durant cette période ont déclaré, pour l'année où ils ont reçu une aide, un revenu supérieur à celui de l'année précédente. Par exemple, près du quart des 4 900 bénéficiaires de paiements ont fait état d'un résultat d'exploitation positif en 2015 et ont aussi déclaré que leur revenu d'exploitation avait augmenté en moyenne de 106 000 $ (44 %) par rapport à 2014.
- **Le Programme ontarien de gestion des risques favorise les grandes exploitations agricoles.** La conception du programme, fondée sur les coûts de production moyens de l'industrie, favorise les exploitations agricoles efficaces, dont les coûts de production sont inférieurs à la moyenne dans l'industrie. Le rapport coût-efficacité des grandes exploitations agricoles tend à être meilleur en raison de plus grandes économies d'échelle. Par conséquent, les grandes exploitations agricoles reçoivent des paiements fondés sur le coût de production moyen de l'industrie, alors qu'elles engagent un coût inférieur à celui-ci pour produire leurs produits agricoles. Par exemple, un éleveur de porcs a touché 827 000 $ en 2015. Le coût de production réel de l'exploitation agricole a été de 36,4 millions de dollars, mais l'éleveur a

reçu un paiement basé sur le coût moyen de l'industrie de 66,3 millions de dollars. Si l'on s'était fondé sur le coût de production réel de l'exploitation agricole, l'éleveur n'aurait touché aucun paiement.

- **La faible participation des agriculteurs limite la capacité d'Agri-stabilité de fournir un soutien.** Le nombre d'agriculteurs qui participent au programme Agri-stabilité a chuté de moitié dans les 10 dernières années. De 2011 à 2015 seulement, la participation a diminué de près du tiers. Les agriculteurs ont mentionné un soutien insuffisant et des retards dans les paiements pour justifier leur abandon du programme.
- **Les agriculteurs ne profitent pas de manière égale d'Agri-stabilité.** De 2013 à 2015, plus de 21 000 demandes de paiements au titre d'Agri-stabilité ont été présentées par les producteurs de céréales et d'oléagineux (le secteur agricole le plus important en Ontario). De ce nombre, 10 % ont déclenché des paiements, contre 21 % des demandes présentées par les éleveurs de bovins, et ce, malgré le fait qu'une plus large proportion de producteurs de céréales et d'oléagineux ont connu une importante diminution de leur revenu net durant la même période. Cette situation est attribuable au fait que les dépenses les plus importantes des exploitations de céréales et d'oléagineux, soit celles liées à l'achat et à l'entretien de l'équipement et à l'achat et à la location de terres, ne sont pas prises en compte dans le calcul des paiements.
- **Les modifications apportées à Agri-stabilité en 2013 ont réduit la protection offerte aux agriculteurs ainsi que les paiements qui leur sont versés.** Ces modifications visaient à fournir une aide uniquement pour les « baisses de revenu en cas de catastrophe » et à indemniser les agriculteurs pour les pertes au lieu des diminutions de bénéfices. L'une de ces modifications a touché plus de la moitié des quelque 44 000 agriculteurs qui ont présenté une demande d'aide au titre d'Agri-stabilité depuis 2013, de sorte qu'un grand nombre d'agriculteurs soit ont touché des paiements inférieurs à ceux auxquels ils auraient eu droit avant les modifications, soit n'ont reçu aucun paiement. Par exemple, un agriculteur a touché une indemnisation de 455 $ relativement à une diminution de 174 000 $ (64 %) de son revenu net. Avant les modifications, il aurait touché 64 687 $.
- **Les programmes existants sont probablement insuffisants pour aider les agriculteurs dans les situations de crise en raison de la participation faible et décroissante, de la piètre protection et des paiements peu élevés.** Les crises liées au marché (comme celles attribuables aux prix élevés des intrants, à la faiblesse des prix de vente et à la vigueur du dollar canadien) entraînent les pertes agricoles les plus graves, mais les trois quarts des agriculteurs ontariens ne sont pas protégés dans le cadre d'Agri-stabilité (qui est le principal programme d'indemnisation en cas de pertes liées au marché). Étant donné que les programmes existants offrent un soutien insuffisant, le Ministère devrait fournir une aide financière additionnelle dans les périodes de crise. Cependant, les plans actuels du Ministère s'avèrent inadéquats pour ce qui est d'offrir un soutien durant de telles crises, parce qu'ils ne sont pas conçus pour composer avec les crises de longue durée ou liées au marché et ne précisent pas comment le soutien sera fourni pour aider les agriculteurs à compenser les pertes subies.

Nous avons aussi constaté que les systèmes et les processus d'Agricorp doivent être améliorés pour s'assurer qu'il exécute les programmes de soutien agricole de manière efficiente et économique, et conformément aux politiques et aux accords qui s'appliquent. Par exemple :

- **Des renseignements incorrects et trompeurs fournis par certains agriculteurs se sont traduits par le versement de paiements inexacts.** Les paiements d'Agricorp sont fondés sur l'information déclarée par les agriculteurs, mais ceux-ci ne sont pas tenus de fournir des documents à l'appui du revenu, des dépenses et des autres renseignements financiers qu'ils déclarent. En général, Agricorp ne valide pas l'information présentée par les agriculteurs aux fins de l'Assurance-production et du Programme ontarien de gestion des risques, et l'on n'exige pas que des inspections des exploitations agricoles soient effectuées aux fins du programme Agri-stabilité et du Programme ontarien de gestion des risques. Dans 31 % des audits effectués ces cinq dernières années, le groupe d'audit des programmes d'Agricorp a repéré le versement aux agriculteurs de trop-payés et de moins-payés totalisant 5,6 millions de dollars, en raison de faux renseignements fournis à Agricorp.
- **Les systèmes de TI vieillissants d'Agricorp sont onéreux et sujets aux erreurs.** Agricorp utilise plus de 30 systèmes de TI pour administrer ses programmes. L'un de ses 4 principaux systèmes est âgé de 25 ans, tandis qu'un autre est en place depuis plus de 10 ans. Ces cinq dernières années, il y a eu plus de 31 erreurs liées aux systèmes qui ont fait en sorte que des agriculteurs ont obtenu des renseignements incorrects sur leur participation aux programmes ou reçu des paiements erronés ayant totalisé plus de 2,7 millions de dollars. Les frais d'entretien des systèmes de TI ont augmenté de 20 % depuis 2007 et représentent aujourd'hui près du tiers des dépenses annuelles d'Agricorp. L'organisme s'emploie actuellement à renouveler son infrastructure de TI, mais il n'a pas encore déterminé le coût de ce renouvellement et le temps qu'il faudra pour le mener à terme.
- **Le conseil d'administration d'Agricorp n'a pas reçu de la direction des renseignements étayés par des documents concernant les résultats des audits de programmes.** Les activités d'Agricorp sont régies par un conseil d'administration qui rend compte au ministre. Il n'y avait aucune preuve documentée que le conseil d'administration d'Agricorp avait reçu des renseignements concernant des cas d'agriculteurs ayant fourni des renseignements faux ou trompeurs à Agricorp, ou d'autres constatations du groupe d'audit des programmes d'Agricorp.

De 2013 à 2017, le Ministère a consacré 1,06 milliard de dollars aux programmes de soutien agricole, et il a soit inscrit au budget, soit engagé des fonds supplémentaires de 275 millions de dollars jusqu'en 2018. Cependant, nous avons constaté que, bien qu'ils aient mis en place plusieurs mesures du rendement des divers programmes de soutien agricole, ni le Ministère ni Agricorp n'étaient en mesure de montrer que l'ensemble complet de ces programmes aidait les agriculteurs ontariens à être rentables, durables, compétitifs et novateurs. Plus particulièrement :

- **Les agriculteurs sont peu encouragés à être novateurs.** Le financement destiné à des initiatives stratégiques qui encouragent l'innovation (comme les activités de recherche et de développement pour améliorer la productivité, mettre au point ou parfaire des pratiques agricoles, ou réaliser des gains d'efficience) représente 15 % de la totalité des programmes de soutien agricole. En outre, en raison du financement annuel limité visant des initiatives stratégiques, certains agriculteurs ne reçoivent pas de fonds pour des projets qui ont été évalués par le Ministère comme étant supérieurs à d'autres qui ont été financés d'autres années durant lesquelles il y avait eu un nombre moindre de demandes. L'Organisation de coopération et de développement économiques a mentionné que cette stratégie consistant à axer le soutien

sur les programmes de gestion des risques des entreprises n'incite pas les agriculteurs à élaborer des approches de gestion proactive des risques, ce qui contribuerait à l'atteinte des objectifs ministériels.
- **Les mesures du rendement ne sont pas liées aux objectifs des programmes.** Les mesures du rendement mettent l'accent principalement sur les extrants, comme le nombre de participants et le montant des paiements, au lieu des objectifs des programmes. Bien que les programmes soient censés fonctionner de concert, ils sont, dans les faits, évalués indépendamment l'un de l'autre. En 2016, le Ministère a commencé à analyser l'incidence des programmes de soutien sur les agriculteurs, mais l'analyse est incomplète. De plus, nous avons relevé des éléments probants contradictoires, ce qui indique que des travaux plus poussés sont nécessaires.

Le présent rapport renferme 14 recommandations comportant 19 mesures de suivi.

Conclusion globale

Il est ressorti de notre audit que le Ministère avait mis en place des processus pour concevoir les programmes de soutien agricole conformément aux lois, règlements, accords et politiques applicables. Cependant, les programmes ne sont pas totalement efficaces pour ce qui est d'aider les agriculteurs à gérer leurs risques. Le programme Assurance-production semble fournir en temps opportun un soutien suffisant pour aider les cultivateurs à gérer les risques de production, mais nous avons constaté que les autres programmes limitent la capacité de l'ensemble complet de programmes d'offrir un soutien adéquat aux agriculteurs. Plus particulièrement :

- Le Programme ontarien de gestion des risques paie les agriculteurs sans que leurs besoins individuels soient vraiment pris en compte. Nous avons constaté que certains agriculteurs avaient reçu des paiements même lors des années rentables parce que les paiements sont fondés sur les coûts de production moyens de l'industrie au lieu de la situation particulière de chaque agriculteur.
- La capacité du programme Agri-stabilité de fournir le soutien requis est limité par la faible participation des agriculteurs. Nous avons observé que les agriculteurs ne profitent pas de manière égale du programme étant donné que, en raison de sa conception, celui-ci favorise certains types d'exploitations agricoles. Des agriculteurs ont aussi exprimé du mécontentement concernant les retards dans le versement des paiements ainsi que les récents changements qui ont entraîné une réduction du montant des paiements.

Le soutien fourni par les programmes existants de gestion des risques des entreprises est probablement insuffisant pour ce qui est d'aider les agriculteurs durant les situations de crise en raison de la faible participation et des paiements peu élevés. Par conséquent, le Ministère devrait octroyer du financement additionnel dans les périodes de crise. Cependant, le plan d'urgence du Ministère est inadéquat pour ce qui est d'offrir un tel soutien.

Dans le même ordre d'idées, nous avons constaté que les systèmes et processus d'Agricorp devaient être améliorés pour s'assurer que les programmes de soutien agricole sont exécutés de manière efficiente et économique, et conformément aux politiques et aux accords qui s'appliquent. Des trop-payés surviennent en raison de renseignements incorrects et trompeurs fournis par des agriculteurs, et Agricorp ne vérifie pas souvent ces renseignements. Agricorp emploie des systèmes d'information vieillissants dont l'entretien est onéreux, et des lacunes ont donné lieu à des erreurs qui ont fait en sorte que des agriculteurs ont reçu de l'information ou des paiements erronés.

Nous avons aussi observé que ni le Ministère ni Agricorp n'avaient mis en place de processus

efficaces pour évaluer et communiquer publiquement l'efficacité stratégique et opérationnelle des programmes de soutien agricole. Ni le Ministère ni Agricorp ne sont en mesure de montrer comment les programmes ont permis d'atteindre les objectifs consistant à favoriser une industrie agricole qui soit rentable, durable, compétitive et novatrice.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE ET D'AGRICORP

Le Ministère et Agricorp accueillent favorablement les observations et recommandations de la vérificatrice générale et reconnaissent que des améliorations sont possibles. Aussi ont-ils entrepris des travaux pour donner suite à ces recommandations, notamment en amorçant des discussions avec des collègues du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux.

L'agriculture étant une responsabilité partagée, la plupart des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE) font l'objet de négociations entre 14 administrations, qui doivent chacune composer avec des conditions agricoles différentes. Toute modification apportée aux objectifs et à la conception des programmes requiert l'accord du gouvernement fédéral et de la majorité des provinces et des territoires. De même, 25 % de la production agricole de l'Ontario est assujettie au système national de la gestion de l'offre, l'un des principaux mécanismes de gestion des risques des entreprises.

L'été dernier, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) ont convenu d'effectuer un examen exhaustif de l'ensemble national de programmes de GRE. Cet examen, qui est dirigé par des sous-ministres relevant directement des ministres FPT, découle de la constatation par les diverses administrations, comme l'a reconnu la vérificatrice générale, que certains programmes de GRE ne sont pas suffisamment pertinents et prévisibles. Le Ministère mènera en parallèle une évaluation du Programme ontarien de gestion des risques afin de s'assurer que ce programme et l'ensemble national s'harmonisent et qu'ils répondent aux constatations de l'audit. Dans le contexte de ces examens, le Ministère, en plus de se pencher sur les mécanismes en vigueur, travaillera en collaboration avec ses partenaires pour documenter un plan d'intervention en cas de crise et mettre en oeuvre des moyens pour mieux mesurer et analyser l'impact collectif des programmes de soutien agricole.

Les programmes de soutien agricole sont essentiels à la promotion du développement économique du secteur agricole de l'Ontario. Même si les revenus agricoles touchent ou frôlent un niveau record et que le PIB du secteur primaire et les exportations agroalimentaires sont en croissance, l'accès à un ensemble de programmes de GRE efficaces vise à rendre les producteurs confiants que la viabilité de leur entreprise agricole ne sera pas minée par des risques qui échappent à leur contrôle. Cette confiance encourage les agriculteurs ontariens à innover et à investir dans leur entreprise. De plus, les programmes d'investissements stratégiques du Ministère, qui favorisent les améliorations opérationnelles à fort potentiel, amènent les entreprises agricoles à être productives, à innover, à devenir plus résilientes et à gérer les risques.

2.0 Contexte

2.1 Survol du secteur de l'agriculture en Ontario

Les 49 600 exploitations agricoles que compte l'Ontario englobent 12,3 millions d'acres et représentent le quart de toutes les exploitations au Canada. En 2016, le secteur agricole de l'Ontario

a fourni un apport de 4,4 milliards de dollars à l'économie de la province, et il employait près de 78 000 personnes.

Il existe deux grandes catégories de produits ou de matières premières agricoles : les cultures (y compris les fruits, les légumes et les céréales) et le bétail (y compris les bovins, les porcs et la volaille). Selon le Recensement de l'agriculture de 2016 de Statistique Canada, l'Ontario compte plus de 29 300 fermes de cultures et plus de 20 200 exploitations d'élevage. La **figure 1** montre la répartition des exploitations agricoles selon le type de produits.

Les exploitations productrices de céréales et d'oléagineux représentent le plus grand nombre d'exploitations agricoles – un tiers du total provincial –, et l'Ontario est le premier producteur de soya et de maïs au Canada.

Comme le montre la **figure 2**, les deux tiers des exploitations agricoles de l'Ontario se trouvent dans le Sud et l'Ouest de la province. Les fermes de cultures sont situées principalement dans le Sud

Figure 1 : Survol historique de l'industrie de l'agriculture en Ontario, 2006-2016

Source des données : Recensements de l'agriculture de 2006, 2011 et 2016 de Statistique Canada

	2006	2011	2016	Variation (%) (2006-2016)
Nombre d'exploitations	57 211	51 950	49 600	**(13)**
Nombre d'exploitants[1]	82 405	74 840	70 470	**(14)**
Superficie totale des exploitations (millions d'acres)	**13,3**	**12,7**	**12,3**	**(8)**

Nombre d'exploitations par catégorie[2]	2006	2011	2016	% du total (2016)
Cultures agricoles				
Céréales et oléagineux[3]	13 056	15 818	16 876	**34**
Fruits et légumes	3 828	3 258	3 422	**7**
Foin	5 917	5 600	4 681	**9**
Serres, pépinières et floriculture	2 822	2 372	2 050	**4**
Autres cultures[4]	2 739	2 495	2 302	**5**
Total partiel – Culture agricole	**28 362**	**29 543**	**29 331**	**59**
Élevages d'animaux				
Bovins de boucherie	11 052	7 105	6 786	**14**
Bovins laitiers[5]	4 937	4 036	3 439	**7**
Production de volaille et d'oeufs[5]	1 700	1 619	1 816	**4**
Porcs	2 222	1 235	1 229	**2**
Moutons et chèvres	1 365	1 446	1 097	**2**
Autres élevages d'animaux[6]	7 573	6 966	5 902	**12**
Total partiel – Élevages d'animaux	**28 849**	**22 407**	**20 269**	**41**

1. Les exploitants s'entendent des personnes qui sont responsables de prendre les décisions relatives à la gestion d'une exploitation. Il peut s'agir du propriétaire ou du locataire de l'exploitation, ou encore d'un gérant engagé.
2. Les exploitations sont classées selon leur principal produit. Les types d'exploitation sont fondés sur le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) de 2007.
3. Les céréales et les oléagineux comprennent le soya, d'autres oléagineux, le blé, le maïs et d'autres céréales.
4. Comprennent le tabac et le sirop d'érable.
5. La production de lait, de volaille et d'oeufs est régie par un système de gestion de l'offre, selon lequel les volumes de production et les prix des produits sont strictement contrôlés pour répondre à la demande des consommateurs et pour permettre aux agriculteurs de couvrir leurs coûts de production et d'obtenir un rendement raisonnable.
6. Comprennent l'apiculture, l'élevage de chevaux et d'autres équidés, les animaux à fourrure et les lapins.

Figure 2 : Ventilation des exploitations en Ontario selon le lieu et le produit

Source des données : Recensement de l'agriculture de 2016 de Statistique Canada

Produit	% d'exploitations qui produisent le produit dans chaque région de l'Ontario					Nbre total d'exploitations qui produisent le produit
	Sud	Ouest	Centre	Est	Nord	
Céréales et oléagineux	53	28	8	10	1	**16 876**
Fruits et légumes	49	19	17	11	4	**3 422**
Foin	19	10	8	4	2	**4 681**
Serres, pépinières et floriculture	44	22	19	10	5	**2 050**
Bovins de boucherie	12	45	19	17	6	**6 786**
Bovins laitiers	20	42	10	24	3	**3 439**
Porcs	37	58	2	3	1	**1 229**
Volaille et oeufs	39	41	11	8	2	**1 816**
Moutons et chèvres	21	41	19	14	5	**1 097**
Autre*	20	31	22	20	8	**8 204**
% total de toutes les exploitations	**34**	**33**	**14**	**15**	**4**	**49 600**

* La catégorie « autre » comprend l'apiculture, l'élevage de chevaux et d'autres équidés, les animaux à fourrure, les lapins, le tabac, le sirop d'érable et la production de divers autres animaux et végétaux.

de l'Ontario, 40 % des exploitations fruitières se trouvant dans la région de Niagara, et 25 % des fermes maraîchères se trouvant dans le comté de Haldimand-Norfolk et d'autres comtés riverains du lac Érié. Les exploitations d'élevage se trouvent principalement dans l'Ouest de l'Ontario, 35 % des élevages de porcs étant situés dans la région de Huron et Perth, et 20 % des élevages de bovins étant situés dans la région de Bruce-Grey.

En 2016, la valeur des produits agricoles produits par les exploitations de l'Ontario s'est chiffrée à 13,0 milliards de dollars. Environ 65 % de ces produits ont été vendus à des transformateurs locaux d'aliments et de boissons. La tranche restante de 35 % a été soit consommée directement par les Ontariens, soit exportée vers d'autres provinces et à l'étranger (principalement aux États-Unis).

Comme le montre la **figure 3**, la moitié des exploitations agricoles de l'Ontario tirent moins de 50 000 $ par année de la vente de leurs produits. Ces exploitations sont soutenues principalement par un revenu hors ferme, par exemple des salaires, des traitements, des pensions et des placements non agricoles. Selon l'analyse de l'information sur le revenu effectuée par le Ministère pour un échantillon d'exploitations agricoles, le revenu hors ferme présente en moyenne plus de 80 % du revenu familial total. Cependant, comme il est indiqué à la **figure 3**, le pourcentage du revenu familial total provenant d'activités non agricoles diminue à mesure que croissent les exploitations agricoles.

2.2 Programmes de soutien agricole

Les programmes de soutien agricole visent à traiter les deux grands secteurs de risques auxquels sont exposés les agriculteurs :

- Les **risques de production**, notamment les organismes nuisibles, les maladies et les conditions météorologiques difficiles, qui ont une incidence sur la quantité et la qualité des produits.

Figure 3 : Ventilation des exploitations de l'Ontario selon le revenu agricole

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recettes agricoles brutes[1]	Nbre d'exploitations[2]	% des exploitations en Ontario	% moyen du revenu agricole total hors ferme[3]
Moins de 10 000 $	9 536	19	Aucune donnée[4]
10 000 $-24 999 $	8 376	17	107[5]
25 000 $-49 999 $	6 755	14	100
50 000 $-99 999 $	6 263	13	95
100 000 $-249 999 $	7 022	14	80
250 000 $-499 999 $	4 707	10	53
500 000 $-999 999 $	3 689	7	35
1 000 000 $ et plus	3 252	6	30
Total	**49 600**	**100**	

1. Représentent les recettes de tous les produits agricoles vendus.
2. L'information est fondée sur le Recensement de l'agriculture de 2016 de Statistique Canada.
3. L'information est fondée sur une analyse du Ministère effectuée à partir des renseignements sur un échantillon de 25 900 exploitations tirés de la base de données d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, et elle représente la moyenne sur les cinq dernières années (de 2013 à 2017).
4. L'analyse du ministère ne comportait pas de données pour cette fourchette.
5. Indique que l'exploitation était en situation de déficit avant de toucher un revenu tiré d'activités hors ferme.

- Les **risques du marché**, comme les variations des coûts des biens et des services devant être achetés pour produire les produits, ainsi que les variations des prix de vente des produits et des taux de change.

Partout dans le monde, les gouvernements utilisent divers types de programmes de soutien agricole pour aider à gérer ces risques. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) mesure le degré du soutien agricole offert dans différents pays dans le cadre de sa surveillance et de son évaluation des politiques agricoles. En 2017, il est ressorti de l'évaluation par l'OCDE des programmes de soutien agricoles dans 22 pays que les dépenses consacrées au soutien agricole représentaient en moyenne 0,94 % du produit intérieur brut. Au Canada, les dépenses étaient inférieures à cette moyenne, soit 0,42 % du produit intérieur brut. Le Ministère estimait que les dépenses de l'Ontario consacrées aux programmes de soutien agricole représentaient environ 0,24 % du produit intérieur brut de la province.

2.2.1 Responsabilité à l'égard des programmes de soutien agricole

Le gouvernement fédéral – par l'entremise d'Agriculture et Agroalimentaire Canada – ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables d'élaborer les cadres stratégiques et les ententes en vue de l'exécution des programmes qui aident les agriculteurs à gérer les risques. L'**annexe 1** présente une liste d'intervenants et d'organisations clés sélectionnés du secteur de l'agriculture, y compris Agriculture et Agroalimentaire Canada.

En 2016-2017, le gouvernement fédéral a octroyé 197 millions de dollars (5 millions de plus qu'en 2015-2016) aux programmes de soutien agricole en Ontario, tandis que la province a fourni 265 millions de dollars (4,5 millions de plus que l'année précédente). De 2012-2013 à 2016-2017, les deux ordres de gouvernement ont consacré un total de 2,3 milliards de dollars aux programmes de soutien agricole dans la province.

En Ontario, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère)

est responsable des décisions stratégiques relatives aux programmes de soutien agricole. Le Ministère est également chargé de surveiller l'exécution de ces programmes.

Agricorp

La *Loi de 1996 sur AgriCorp* a établi Agricorp en tant qu'organisme de la Couronne et agent d'exécution des programmes ontariens de soutien aux agriculteurs. Agricorp est régi par un conseil d'administration qui rend compte au ministre de la surveillance et de la gouvernance de l'organisme.

Au 31 janvier 2017, Agricorp comptait 319 équivalents temps plein, dont environ 40 % participaient directement à l'exécution des programmes de soutien agricole. Ces employés recueillent et examinent des renseignements sur les agriculteurs pour déterminer leur admissibilité, traiter les demandes de paiements et émettre des paiements. Environ 50 de ceux-ci travaillent sur le terrain à titre d'employés saisonniers ou contractuels afin de vérifier le rendement agricole déclaré par les agriculteurs et les demandes d'indemnisation pour pertes agricoles.

Environ 25 % des équivalents temps plein d'Agricorp surveillent les divers systèmes d'information qu'utilise l'organisme pour exécuter les programmes de soutien agricole. Le reste des équivalents temps plein assument des fonctions administratives dans les domaines financier, juridique et des ressources humaines.

2.2.2 *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2* pour 2013-2018

Le *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2* pour 2013-2018 (le Cadre), élaboré par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, régit la plupart des programmes de soutien agricole à l'échelle du Canada. En règle générale, les coûts de l'exécution des programmes sont partagés entre le gouvernement fédéral et le Ministère selon un ratio de 60/40.

Le Cadre a pour objectif l'établissement d'un secteur agricole rentable, durable, compétitif et novateur. Il fournit un soutien agricole au moyen de deux volets de financement :

- **Les programmes de gestion des risques des entreprises**, qui visent à réduire les pertes de revenu agricole découlant d'une faiblesse des prix des produits, d'une diminution de la production ou de catastrophes naturelles.
- **Les programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques**, qui visent à aider les agriculteurs à mettre en oeuvre des pratiques exemplaires en matière de gestion agricole.

Les sections suivantes décrivent les volets de financement et les programmes relevant de chacun d'eux.

2.3 Programmes de gestion des risques des entreprises

Les programmes de gestion des risques des entreprises fournissent un soutien financier aux agriculteurs pour les aider à atténuer les diminutions de revenu attribuables à des facteurs sur lesquels ils n'ont aucun contrôle, comme les conditions météorologiques difficiles, une hausse des coûts ou la faiblesse des prix des produits sur le marché. Les programmes constituent un ensemble d'options. Les agriculteurs choisissent de participer aux programmes qui conviennent le mieux à leur exploitation et à leur situation.

La **figure 4** résume les quatre programmes de gestion des risques des entreprises exécutés en Ontario. Trois de ceux-ci – Assurance-production, Agri-stabilité et Agri-investissement – sont des programmes pancanadiens régis par le Cadre. Les coûts de ces programmes sont partagés entre le gouvernement fédéral et le Ministère selon un ratio de 60/40. En Ontario, Agricorp exécute les programmes Assurance-production et Agri-stabilité, tandis qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada exécute le programme Agri-investissement.

Figure 4 : Programmes de gestion des risques des entreprises en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Programme	Fonctionnement du programme	Exploitations agricoles admissibles	Nbre de participants[1] en 2015	Nbre de bénéficiaires[2] de paiements en 2015	Paiements totaux en 2015[3] (millions de dollars)
Programmes pancanadiens					
Assurance-production	Indemnise les agriculteurs pour les pertes agricoles attribuables à des conditions météorologiques difficiles, des animaux sauvages, des infestations de ravageurs ou des maladies.	Cultures, abeilles	14 246	5 726	**89,4**
Agri-stabilité	Indemnise les agriculteurs pour les baisses importantes de leur revenu agricole par rapport à leur revenu moyen.	Toutes	14 119	1 677	**56,4**
Agri-investissement	Le gouvernement fédéral et le Ministère versent des contributions de contrepartie égales aux dépôts des agriculteurs (jusqu'à concurrence de 15 000 $) dans des comptes spéciaux[4]. Les agriculteurs peuvent retirer une partie ou la totalité des fonds du compte.	Toutes	21 677	10 764	**106,9**[5]
Programme exclusif à l'Ontario					
Programme ontarien de gestion des risques	Indemnise les agriculteurs lorsque le revenu tiré de la vente de leur produit est inférieur au coût moyen de production de l'industrie pour le produit.	Bétail, céréales et oléagineux	6 681 agriculteurs	6 427 agriculteurs	**96,5**[6]
	Le Ministère verse des contributions de contrepartie égales aux dépôts des agriculteurs (jusqu'à concurrence d'un montant maximal), et les agriculteurs peuvent retirer la totalité ou une partie des fonds.	Fruits et légumes	2 085 agriculteurs	1 757 agriculteurs	**51,5**[5]

1. Les participants sont les personnes qui ont payé des frais ou des primes, ou qui ont effectué des dépôts. Les agriculteurs peuvent participer à plus d'un programme.
2. Les bénéficiaires sont les personnes qui ont reçu des paiements au titre des programmes.
3. Selon le programme, les paiements peuvent être fondés sur la période d'ensemencement de l'agriculteur (Assurance-production), l'année d'imposition (Agri-stabilité) ou l'année civile (tous les autres programmes). En raison des variations concernant le moment où est effectué le calcul des paiements dans le cadre des divers programmes, 2015 est l'année la plus récente pour laquelle on dispose de renseignements complets sur les paiements pour tous les programmes.
4. Ces comptes spéciaux sont des comptes d'épargne détenus par des institutions financières participantes et gérés par les agriculteurs.
5. Représente le montant total des fonds retirés par les agriculteurs, y compris les fonds qu'ils avaient eux-mêmes déposés.
6. Comprend les paiements provenant du Risk Management Premium Fund, en plus du financement fourni par le Ministère.

Le Programme ontarien de gestion des risques, doté d'un budget annuel de 100 millions de dollars, est un programme exclusif à l'Ontario, financé uniquement par le Ministère et exécuté par Agricorp.

La **figure 5** résume la manière dont fonctionnent les divers programmes de gestion des risques des entreprises en Ontario.

La **figure 6** présente une ventilation par montant des paiements versés en 2015 dans le cadre des divers programmes de gestion des risques des entreprises. Selon le programme,

Figure 5 : Fonctionnement des programmes de gestion des risques des entreprises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Frais payés par les agriculteurs pour participer[1]	Niveau de protection	Déclencheur de paiement	Moment des paiements au titre du programme
Programmes axés sur les besoins qui versent des paiements uniquement lorsqu'une perte a été subie				
Assurance-production	40 % de la prime fondée sur un modèle actuariel d'après le niveau de protection choisi et le rendement moyen.	Les agriculteurs peuvent choisir un niveau de protection allant de 65 % à 90 % de la production, selon le type de produit.	Le rendement réel déclaré par l'agriculteur est inférieur au rendement assuré.	Les paiements sont généralement reçus l'année durant laquelle la perte survient. Les dates limites de déclaration vont de septembre à décembre, selon la culture.
Agri-stabilité	0,315 % du revenu net historique de l'agriculteur, plus des frais d'administration de 55 $.	70 % d'une baisse du revenu net de plus de 30 % (par rapport à une valeur moyenne).	Le revenu actuel net de l'agriculteur est inférieur d'au moins 30 % au moindre des montants suivants : son revenu net moyen ou ses dépenses moyennes.	Les paiements sont généralement reçus l'année qui suit celle durant laquelle la perte est survenue[2].
Programme ontarien de gestion des risques - bétail et céréales et oléagineux	Primes non fondées sur un modèle actuariel et établies d'après le niveau de protection choisi, le rendement moyen et le nombre d'acres ou d'animaux inscrits.	Les agriculteurs peuvent choisir un niveau de protection de 80 %, 90 % ou 100 % du coût de production moyen de l'industrie pour la culture ou le bétail.	Les prix du marché sont inférieurs au coût de production moyen de l'industrie.	Les paiements sont généralement reçus l'année durant laquelle la perte survient. Bétail : septembre, décembre et mars. Céréales et oléagineux : novembre et juin.
Programmes de prestations qui versent des paiements sans égard aux pertes				
Programme ontarien de gestion des risques - fruits et légumes	Aucuns frais.	Le Ministère verse des contributions de contrepartie égales aux dépôts, jusqu'à concurrence de 1,0 % à 2,5 % des ventes nettes admissibles.	L'agriculteur retire des fonds.	L'agriculteur peut effectuer un retrait à n'importe quel moment.
Agri-investissement	Aucuns frais.	Le gouvernement verse des contributions de contrepartie égales aux dépôts, jusqu'à concurrence de 1 % des ventes nettes admissibles de l'agriculteur (le montant maximal est de 15 000 $ par année).	L'agriculteur retire des fonds.	L'agriculteur peut effectuer un retrait à n'importe quel moment.

1. Un agriculteur paie les frais chaque année où il choisit de participer au programme.
2. Les paiements au titre du Programme ontarien de gestion des risques représentent une avance sur la part de 40 % des paiements d'Agri-stabilité de l'agriculteur qui revient au Ministère.

Figure 6 : Ventilation des paiements effectués en 2015 dans le cadre des programmes de gestion des risques des entreprises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Assurance-production		Agri-stabilité		Agri-investissement		Programme ontarien de gestion des risques[1]	
Montant du paiement ($)	Nbre de bénéficiaires	Total payé (milliers de dollars)	Nbre de bénéficiaires	Total payé (milliers de dollars)	Nbre de bénéficiaires	Total payé (milliers de dollars)	Nbre de bénéficiaires	Total payé (milliers de dollars)
0	8 520	0	12 442	0	10 913	0	550	0
1-10 000	3 987	13 955	1 052	3 407	8 395	21 579	5 593	17 389
10 001-50 000	1 408	29 807	448	10 676	2 020	44 927	1 765	39 113
50 001-100 000	207	14 515	82	5 477	259	17 970	293	21 090
100 001-500 000	114	19 757	80	17 074	84	14 204	274	49 841
500 001-1 000 000	4	2 607	8	6 193	3	2 018	17	12 616
Over 1 000 000	6	8 734	7	13 595	3	6 235	6	8 013
Total[2]	**5 726**	**89 375**	**1 677**	**56 422**	**10 764**	**106 934**	**7 948[3]**	**148 062**

1. Comprend les bénéficiaires et les paiements dans le cadre des divers plans pour les éleveurs de bétail, les producteurs de céréales et d'oléagineux et les producteurs de fruits et de légumes.
2. Le total ne comprend pas les agriculteurs qui n'ont pas reçu de paiements.
3. Le nombre total de bénéficiaires diffère de celui indiqué à la **figure 4** parce que les agriculteurs peuvent participer à plus d'un plan.

les paiements peuvent être fondés sur l'année civile, la période d'ensemencement ou l'année d'imposition. En raison des variations concernant le moment où est effectué le calcul des paiements dans le cadre des divers programmes, 2015 est l'année la plus récente pour laquelle on dispose de renseignements complets sur les paiements pour tous les programmes.

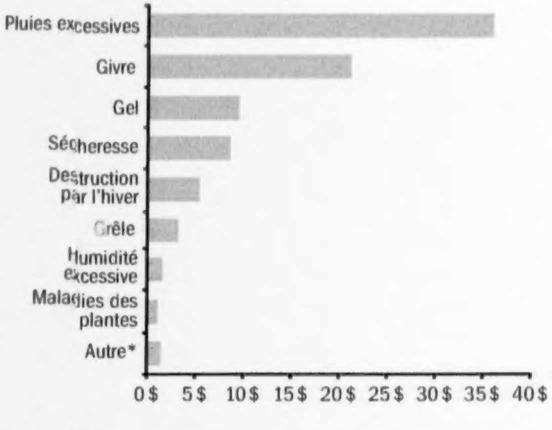
2.3.1 Assurance-production

Le programme Assurance-production, établi en 1966, vise à indemniser les agriculteurs pour les pertes de récoltes et les faibles rendements attribuables à des « risques » tels que des conditions météorologiques difficiles, des animaux sauvages, des infestations de ravageurs ou des maladies. La **figure 7** montre les demandes d'indemnisation au titre du programme Assurance-production selon le type de risque en 2015.

Le programme Assurance-production offre une protection pour environ 100 types de cultures commerciales. Il est financé conjointement par les ministères fédéral et ontarien responsables de l'Agriculture, et il est exécuté par Agricorp.

Figure 7 : Demandes d'indemnisation au titre de l'Assurance-production par type de risque, 2015 (millions de dollars)

Source des données : Rapport annuel 2015-2016 d'Agricorp



* La catégorie « autre » englobe les inondations, les infestations de ravageurs et les animaux sauvages.

Participation au programme Assurance-production

Le programme Assurance-production indemnise les agriculteurs pour tout écart entre le niveau de production garanti et la production réelle. Chaque année, avant la période d'ensemencement, les agriculteurs peuvent souscrire l'assurance, renouveler celle-ci ou modifier leur protection. Assurance-production garantit un paiement pour un niveau de production fondé sur le rendement déclaré historique de l'exploitation, et le degré de protection choisi par les agriculteurs, qui peut aller de 65 % à 90 %, selon la culture.

Agricorp calcule la prime totale à partir des demandes d'indemnisation antérieures de l'agriculteur, du type de culture assuré, du nombre d'acres devant être ensemencés, et du degré de protection choisi par l'agriculteur. En règle générale, les agriculteurs paient 40 % de la prime totale, le gouvernement fédéral en paie 36 %, et le Ministère, 24 %. Les primes reposent sur une analyse actuarielle fiable, ce qui signifie que les primes totales payées par les agriculteurs et les gouvernements sont calculées de façon à s'assurer qu'elles sont suffisantes pour couvrir les réclamations au fil du temps. Toutes les primes sont déposées dans le Fonds d'assurance-production, qui est géré par Agricorp.

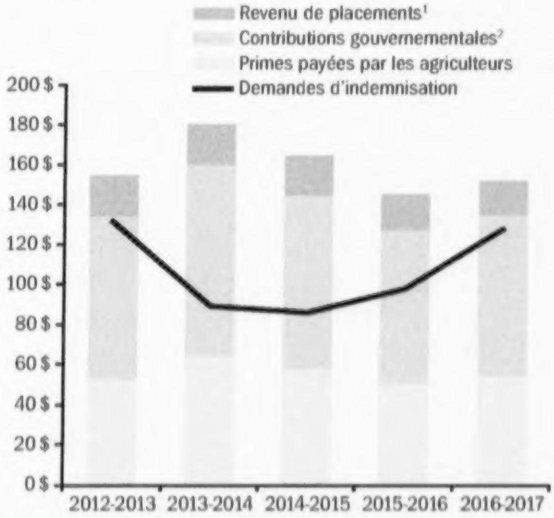
Fonds d'assurance-production (le Fonds)

Comme le montre la **figure 8**, les primes annuelles payées par les agriculteurs n'ont pas suffi à couvrir les paiements annuels qui leur ont été versés. Cependant, la participation gouvernementale aux primes, conjuguée au revenu de placements, a permis de dépasser le montant requis pour combler le manque à gagner. Par conséquent, le solde du Fonds s'est accru de 192 millions de dollars ces cinq dernières années et s'établissait à 866 millions au 31 mars 2017.

Les montants qui restent dans le Fonds après le versement des paiements aux agriculteurs sont conservés dans une réserve pour payer les demandes d'indemnisation qui pourraient, une année donnée, dépasser les primes versées. En outre, Agricorp achète de la réassurance auprès d'émetteurs privés afin de limiter la responsabilité du Ministère dans le cas de demandes d'indemnisation plus élevées que prévu. Agricorp a consacré 53,1 millions de dollars à l'achat de réassurance de 2012-2013 à 2016-2017, mais il n'a pas soumis de réclamations au titre de ces polices étant donné que les demandes d'indemnisation totales des agriculteurs lors des années comprises dans cette période n'ont pas atteint le seuil minimal prévu dans les conventions de réassurance. L'augmentation du solde du Fonds fait en sorte qu'Agricorp est davantage en mesure de payer les demandes d'indemnisation élevées, et les coûts de la réassurance ont été ramenés de 19,5 millions de dollars en 2012-2013 à 3,6 millions en 2016-2017, car Agricorp a réduit son achat de réassurance.

Figure 8 : Comparaison des primes et des demandes d'indemnisation au titre de l'Assurance-production, 2012-2013–2016-2017 (millions de dollars)

Source des données : Agricorp



1. Revenu tiré de placements négociables.
2. Contributions effectuées par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario.

Demande d'indemnisation d'Assurance-production

Un agriculteur reçoit une indemnisation si, en raison de n'importe lequel des risques assurés, son rendement réel est inférieur à son niveau de production garanti.

Avant de pouvoir toucher l'indemnisation, l'agriculteur doit signaler les dommages causés aux cultures à Agricorp, dont un expert inspecte – si cela est jugé nécessaire – les dommages avant que l'agriculteur commence le réensemencement ou la récolte.

Un expert peut déterminer qu'une inspection de l'exploitation agricole est requise lorsque, par exemple, la demande d'indemnisation est considérée comme « inhabituellement importante » pour la région ou l'année, la cause des dommages semble inusitée (par exemple, une nouvelle maladie) ou l'agriculteur a fréquemment présenté des demandes d'indemnisation dans le passé. Un expert peut aussi effectuer des inspections pour vérifier le nombre d'acres ensemencés ou déterminer comment l'agriculteur a mesuré le rendement.

Processus d'examen et d'appel

Un agriculteur qui n'est pas d'accord avec une décision d'Agricorp peut demander qu'une révision soit effectuée par le comité d'examen interne d'Agricorp, qui est composé d'au moins trois employés de l'organisme choisis pour leur compréhension de la question à l'étude. Si l'agriculteur est en désaccord avec la décision du comité, il peut faire appel auprès du Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales. Des renseignements sur le Tribunal sont fournis à l'**annexe 1**.

L'**annexe 2** présente un résumé du nombre d'examens et d'appels relatifs à l'Assurance-production ces cinq dernières années.

2.3.2 Agri-stabilité

Agri-stabilité a été instauré en 2008. Contrairement au programme Assurance-production, qui protège uniquement contre les pertes agricoles, Agri-stabilité vise à protéger la totalité du revenu agricole contre les pertes importantes attribuables à une perte de production, à une hausse des coûts des biens et services requis, ou à la faiblesse des prix de vente des produits.

La participation à Agri-stabilité nécessite le paiement de frais annuels de la part des agriculteurs, qui comprennent des frais administratifs de 55 $ et une « contribution » égale à 0,315 % du « revenu net moyen » (l'écart entre le revenu admissible et les dépenses admissibles) de l'année précédente. Le « revenu net moyen » est défini comme étant le revenu net de l'exploitation agricole lors de trois des cinq dernières années, après suppression de la valeur la plus élevée et de la valeur la plus basse.

Agri-stabilité est financé conjointement par le gouvernement fédéral et le Ministère, et il est exécuté par Agricorp.

Demande de paiements d'Agri-stabilité

Pour être admissible à un paiement, l'agriculteur doit soumettre sa déclaration de revenu ainsi qu'un formulaire de demande de paiement à Agricorp. Le formulaire fournit des renseignements qui aident Agricorp à déterminer le montant qui sera versé à l'agriculteur, le cas échéant. La détermination repose notamment sur la question de savoir si des mesures prises par l'agriculteur – par exemple une réduction des activités – ont contribué à la baisse de revenu.

Il y a versement d'un paiement d'Agri-stabilité lorsque le revenu net de l'exploitation agricole pour l'année en cours est inférieur de plus de 30 % au moindre des montants suivants : son « revenu net moyen » ou ses dépenses moyennes. Agricorp utilise principalement les renseignements contenus dans la déclaration de revenu de l'agriculteur pour calculer le paiement d'Agri-stabilité.

Si le revenu net de l'exploitation agricole pour l'année en cours est inférieur au montant seuil qui déclenche un paiement, Agri-stabilité paie 70 % de la baisse de revenu net. La **figure 9** montre la manière dont sont calculés les paiements d'Agri-stabilité.

Processus d'examen et d'appel pour les agriculteurs

Les agriculteurs qui souhaitent contester la décision d'Agricorp concernant leur admissibilité à un paiement d'Agri-stabilité ou leur demande de paiement doivent soumettre à Agricorp une demande de modification expliquant la raison de leur désaccord. Si Agricorp rejette la demande de modification, les agriculteurs peuvent solliciter un examen par le Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises. Des renseignements sur le Comité sont fournis à l'**annexe 1**. Les recommandations du Comité ne sont pas exécutoires; Agricorp peut les accepter en totalité ou en partie, ou les rejeter intégralement.

L'**annexe 2** présente un résumé du nombre d'examens et d'appels relatifs à Agri-stabilité ces cinq dernières années.

2.3.3 Agri-investissement

Agri-investissement, instauré en 2008, est un programme dans le cadre duquel les ministères fédéral et provincial responsables de l'Agriculture versent des contributions de contrepartie dans des comptes d'épargne ouverts par des agriculteurs. Le programme vise à aider les agriculteurs à gérer les petites diminutions de leur revenu. Agri-investissement est financé conjointement par le ministère fédéral et l'Ontario, mais il est exécuté par Agriculture et Agroalimentaire Canada au nom de l'ensemble des provinces et des territoires, à l'exception du Québec.

Tous les ans, les agriculteurs peuvent déposer, dans un compte bancaire qu'ils gèrent eux-mêmes, une somme maximale correspondant au montant de leurs ventes nettes admissibles. Le gouvernement fédéral et le Ministère déposent un montant égal à la première tranche de 1 % de la cotisation de l'agriculteur, jusqu'à concurrence de 15 000 $ par année.

Les agriculteurs peuvent retirer une partie ou la totalité des fonds pour compenser des pertes, combler des besoins de trésorerie ou soutenir des investissements visant à les aider à gérer des risques auxquels est exposée leur exploitation. Le solde du compte – qui est constitué des contributions de l'agriculteur, du gouvernement fédéral et du Ministère ainsi que des intérêts gagnés – ne peut dépasser 400 % des ventes nettes admissibles moyennes de l'agriculteur pour l'année en cours et les deux années précédentes.

2.3.4 Programme ontarien de gestion des risques

Le Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) vise à aider à atténuer les pertes attribuables à la hausse des coûts ou à la faiblesse des prix des produits sur le marché. Il a été instauré en 2007 pour les céréales et les oléagineux, et il a été élargi en 2011 au bétail ainsi qu'aux fruits et légumes.

Le Programme est financé exclusivement par le Ministère et il est exécuté par Agricorp. Depuis 2013, le Ministère a limité le financement annuel du Programme à 100 millions de dollars, ce qui comprend les frais d'administration ainsi que les paiements versés aux agriculteurs. Lorsque l'agriculteur est également inscrit au programme Agri-stabilité, les paiements faits dans le cadre du Programme représentent une avance sur la part de 40 % du paiement d'Agri-stabilité qui revient au Ministère.

Le Programme fonctionne différemment selon les divers secteurs agricoles, comme suit :

Figure 9 : Exemple de calcul d'un paiement au titre d'Agri-stabilité

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

L'exemple présenté ci-dessous est celui d'un agriculteur qui soumet une demande de paiement au titre d'Agri-stabilité pour l'année 2016, durant laquelle l'agriculteur a eu un revenu net de 60 000 $ et des dépenses admissibles de 55 000 $.

Partie 1 – Calculer le « revenu net moyen »[1]

1. Éliminer le revenu net le plus élevé et le revenu net le moins élevé lors des cinq années précédentes.					Revenu net de l'année en cours (n'est pas utilisé à cette étape)
2011	~~2012~~	~~2013~~	2014	2015	2016
107 000 $	~~116 000 $~~	~~98 000 $~~	112 000 $	108 000 $	60 000 $

2. Calculer la moyenne des trois années restantes.

		2011		2014		2015				
Le revenu net moyen	= (	107 000 $	+	112 000 $	+	108 000 $	) ÷	3	=	**109 000 $**

Partie 2 – Calculer les « dépenses moyennes admissibles »

1. Éliminer les dépenses admissibles lors des mêmes années que dans la partie 1 ci-dessus.					Dépenses admissibles de l'année en cours (ne sont pas utilisées à cette étape)
2011	~~2012~~	~~2013~~	2014	2015	2016
99 000 $	~~95 000 $~~	~~94 000 $~~	102 000 $	104 000 $	55 000 $

2. Calculer la moyenne des trois années restantes.

		2011		2014		2015				
Les dépenses admissibles moyennes	= (	99 000 $	+	102 000 $	+	104 000 $	) ÷	3	=	**101 667 $**

Partie 3 – Calculer le « déclencheur de paiement »

1. Déterminer la moins élevée des deux moyennes calculées aux parties 1 et 2 ci-dessus.[2]

Revenu net moyen	109 000 $
Dépenses admissibles moyennes	**101 667 $**

2. Le déclencheur de paiement correspond à 70 % de la moins élevée des deux moyennes.

Le déclencheur de paiement	=	70 % de 101 667 $	=	**71 167 $**

Partie 4 – Calculer le paiement d'Agri-stabilité

1. Déterminer si l'agriculteur déclenchera le calcul d'un paiement.

Le revenu net de l'année en cours est-il inférieur au déclencheur de paiement calculé à la partie 3 ci-dessus?

Le revenu de l'année en cours (60 000 $) est inférieur au déclencheur de paiement (71 167 $); par conséquent, l'agriculteur recevra un paiement au titre d'Agri-stabilité.

2. Calculer le paiement d'Agri-stabilité.

Le paiement d'Agri-stabilité est égal à 70 % du (déclencheur de paiement moins le revenu net de l'année en cours).

Le paiement	=	71 167 $	−	60 000 $	=	11 167 $	×	70 %	=	**7 817 $**

1. Les lignes directrices d'Agri-stabilité indiquent le revenu et les dépenses admissibles qui entrent dans le calcul du revenu net moyen. Celui-ci peut être ajusté pour tenir compte des changements touchant les stocks et la taille de l'exploitation.
2. La première étape de la partie 3, durant laquelle on utilise le montant le moins élevé entre le revenu net moyen et les dépenses moyennes admissibles pour calculer le déclencheur de paiement, est entrée en vigueur en 2013. Avant 2013, seul le revenu net moyen était utilisé pour calculer le déclencheur de paiement, sans égard aux dépenses admissibles.

Plan de gestion des risques – céréales et oléagineux

Les producteurs de céréales et d'oléagineux paient des primes fondées sur leur rendement moyen, le nombre d'acres ensemencés et le niveau de protection qu'ils ont choisi. Les agriculteurs doivent également s'inscrire à l'Assurance-production pour participer à ce programme.

Les primes payées par les agriculteurs sont déposées dans le Farmers' Risk Management Premium Fund, qui est géré par l'organisme Grain Farmers of Ontario. Une description du rôle de Grain Farmers of Ontario est fournie à l'**annexe 1**.

Les agriculteurs reçoivent des paiements si le prix du marché d'une culture assurée chute sous le coût de production moyen de l'industrie pour cette culture. Les paiements sont effectués initialement à partir de l'affectation de fonds provinciaux pour chaque type de produits jusqu'à ce que le montant total ait été utilisé. Une fois que les fonds ministériels sont épuisés, les paiements sont faits à même le Farmers' Risk Management Premium Fund. Au 31 mars 2017, le solde du fonds pour le secteur des céréales et des oléagineux était de 15 millions de dollars.

Plan de gestion des risques – bétail

Le plan pour le secteur du bétail – plus précisément les bovins, les porcs, les moutons et les veaux – fonctionne également comme une assurance dans la mesure où les agriculteurs paient des primes fondées sur le nombre d'animaux et le degré de protection choisi, qui peut être de 80 %, de 90 % ou de 100 %.

Les primes payées par les agriculteurs sont déposées dans le Farmers' Risk Management Premium Fund, qui est géré par chacun des groupements de producteurs spécialisés – Beef Farmers of Ontario, Ontario Pork, Ontario Sheep et Veal Farmers of Ontario. Une description du rôle des divers groupements de producteurs spécialisés est fournie à l'**annexe 1**.

Les agriculteurs reçoivent des paiements si les prix du marché de leur bétail chutent sous le coût d'élevage moyen de l'industrie pour ces animaux. Les paiements sont effectués initialement à partir de l'affectation de fonds provinciaux pour chaque type de produits jusqu'à ce que le montant total ait été utilisé. Une fois que les fonds ministériels sont épuisés, les paiements sont faits à même le Farmers' Risk Management Premium Fund. Au 31 mars 2017, le solde du fonds pour le secteur du bétail était de 18,3 millions de dollars.

Plan de gestion des risques – fruits et légumes

Le fonctionnement du plan pour le secteur des fruits et légumes diffère de celui des autres plans et ressemble davantage à celui d'Agri-investissement dans la mesure où les agriculteurs effectuent des dépôts dans des comptes individuels, dans lesquels le Ministère verse des contributions de contrepartie.

Les agriculteurs peuvent déposer chaque année, dans un compte géré par Agricorp, un montant maximal fondé sur un pourcentage de leurs ventes nettes admissibles. Compte tenu du plafond de financement annuel, la portion pour laquelle le Ministère verse des contributions de contrepartie dépend du nombre d'agriculteurs participants et du montant des contributions une année donnée.

Afin de recevoir des paiements, les agriculteurs doivent soumettre à Agricorp une demande de retrait pour la totalité ou une partie du solde de leur compte individuel.

Processus d'examen et d'appel

Les agriculteurs qui ne sont pas d'accord avec les décisions prises par Agricorp relativement aux trois plans susmentionnés doivent soumettre à Agricorp une demande de modification expliquant la raison de leur désaccord. Si Agricorp rejette la demande de modification, les agriculteurs peuvent solliciter un examen par le Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises. Des renseignements sur le Comité sont fournis à

l'**annexe 1**. Les recommandations du Comité ne sont pas exécutoires; Agricorp peut les accepter en totalité ou en partie, ou les rejeter intégralement.

L'**annexe 2** présente un résumé du nombre d'examens et d'appels relatifs au Programme ontarien de gestion des risques ces cinq dernières années.

2.3.5 Programmes ponctuels de soutien agricole

Le Ministère et le gouvernement fédéral peuvent fournir une aide ponctuelle pour, par exemple, aider des agriculteurs à se rétablir à la suite de phénomènes météorologiques catastrophiques ou de crises économiques. De tels programmes peuvent être financés conjointement par les deux ordres de gouvernement, ou exclusivement par l'Ontario. L'**annexe 3** énumère les divers programmes ponctuels de soutien agricole offerts ces 10 dernières années aux agriculteurs de la province.

2.4 Programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques

Le programme Initiatives stratégiques vise à encourager l'innovation et à renforcer la compétitivité dans le secteur de l'agriculture en octroyant des fonds à des bénéficiaires admissibles pour qu'ils mettent en oeuvre des pratiques exemplaires de gestion agricole. Les agriculteurs, y compris ceux qui transforment leurs propres produits (par exemple une fraiseraie qui produit également de la confiture), peuvent présenter une demande de financement selon les six domaines d'intérêt décrits à la **figure 10**.

Le Ministère administre les programmes de partage des coûts pour les entreprises de transformation d'aliments, et il a passé un marché avec l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario (l'Association) afin que celle-ci exécute le programme Initiatives stratégiques pour les agriculteurs. Des renseignements sur l'Association sont fournis à l'**annexe 1**.

Processus de demande et d'approbation fondé sur le mérite

Pour demander un financement dans le cadre du programme Initiatives stratégiques, les agriculteurs et les entreprises de transformation d'aliments doivent soumettre un formulaire de demande rempli et tous les documents requis relatifs au domaine d'intérêt concerné. La demande doit décrire le projet et les résultats attendus, les étapes importantes de réalisation du projet, les ressources qui seront utilisées et les coûts prévus pour mener le projet à terme.

Le Ministère et l'Association évaluent les demandes en utilisant des critères fondés sur le mérite. Ainsi, seuls les « meilleurs » projets, c'est-à-dire ceux qui obtiennent les pointages les plus élevés, sont approuvés aux fins d'un financement. Les projets admissibles qui n'ont pas obtenu le pointage minimal en vue d'une approbation ne seront pas financés. Étant donné qu'une limite de financement est fixée tous les ans, le pointage minimal aux fins d'approbation varie selon le nombre de demandeurs.

Les agriculteurs et les entreprises de transformation d'aliments ne peuvent faire appel des décisions rendues par le Ministère et l'Association concernant leurs demandes de financement.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) et Agricorp avaient mis en place des systèmes et des processus efficaces pour :

- concevoir et exécuter des programmes de soutien agricole efficients et économiques, et

Figure 10 : Domaines d'intérêt admissibles aux fins de financement dans le cadre du programme Initiatives stratégiques

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Domaines d'intérêt	Nature des projets	Exemples de projets	Financement maximal par projet ($)*
Environnement et adaptation aux changements climatiques	Aider les agriculteurs à réduire les effets environnementaux éventuellement néfastes en : • utilisant l'eau, l'énergie, etc., de manière plus efficace; • s'adaptant de manière proactive aux changements climatiques et aux conditions météorologiques extrêmes plus fréquentes.	• L'apport d'améliorations à l'entreposage du lisier liquide. • Le recours à de l'équipement de compostage spécialisé.	1 000-31 500
Développement des affaires et du leadership	Aider les agriculteurs à mieux comprendre les finances agricoles et les coûts de production, et à améliorer leurs compétences en affaires et en leadership en vue de planifier la relève, les agrandissements ou la diversification et de gérer les risques financiers, les ressources humaines ou les risques opérationnels globaux.	• Rendre les plans d'affaires opérationnels. • Le recours à l'aide de tiers pour élaborer des plans de relève, d'agrandissement, de ressources humaines, etc.	2 500-30 000
Développement des marchés	Aider les agriculteurs à comprendre les méthodes de commercialisation et à planifier de telles méthodes pour développer de nouveaux marchés, satisfaire aux normes de l'industrie et aux exigences de certification, mettre en oeuvre un plan de marketing et créer de nouveaux produits ou de nouveaux processus.	• Le recours à l'aide de tiers pour repérer des débouchés. • L'exécution de tests ponctuels concernant des produits pour satisfaire aux normes établies et aux exigences des marchés.	2 500-30 000
Santé des animaux et des végétaux	Renforcer la capacité des agriculteurs de prévenir les éclosions de maladies infectieuses des animaux ou des plantes, et de réduire la propagation des maladies et des ravageurs. Faciliter également la mise en oeuvre de normes nationales ou industrielles de biosécurité.	• Évaluations des risques en matière de santé et de ravageurs. • Élaboration d'interventions en matière de biosécurité, de maladies et de ravageurs, et établissement de procédures opérationnelles. • Élaboration d'un plan intégré de gestion des ravageurs.	2 500-25 000
Amélioration de la productivité du travail	Aider les agriculteurs à mieux comprendre et à mieux planifier la productivité du travail, et améliorer l'équipement, la technologie, les systèmes, les politiques et les procédures. Les projets visent à encourager l'apport d'améliorations au titre du rendement du personnel, de l'automatisation, de la réduction des déchets et des temps d'arrêt.	• Le recours à l'aide de tiers pour élaborer des plans axés sur des objectifs et des stratégies de productivité du travail. • Le recours à l'aide de tiers pour améliorer la compréhension qu'ont les agriculteurs de la productivité du travail.	2 500-30 000
Systèmes d'assurance	Aider les agriculteurs à améliorer la salubrité des aliments, la traçabilité et le bien-être des animaux.	• L'exécution d'évaluations et d'audits de la salubrité des aliments. • L'exécution d'activités de formation et d'éducation. • L'apport de modifications à l'équipement et aux installations à l'appui des pratiques de salubrité des aliments. • L'exécution de tests en laboratoire.	1 500-100 000

* Le financement maximal varie selon le type de projet.

en conformité avec les lois, les règlements, les ententes et les accords pertinents, de sorte que les programmes aident les agriculteurs à gérer leurs risques;
- évaluer et communiquer au public l'efficacité stratégique et opérationnelle des programmes de soutien agricole.

Avant d'entreprendre notre travail sur le terrain, nous avons établi les critères à employer pour atteindre notre objectif (se reporter à l'**annexe 4**). Ces critères ont été déterminés à partir d'un examen des lois, des directives, des politiques et des procédures applicables, d'études internes et externes, et des pratiques exemplaires. La haute direction du Ministère et d'Agricorp a examiné la pertinence de notre objectif et des critères connexes et a accepté ceux-ci.

Notre audit a mis l'accent sur les programmes de soutien agricole suivants qui fournissent une aide financière directe aux agriculteurs : Agri-stabilité, Assurance-production, le Programme ontarien de gestion des risques, Agri-investissement et les programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques. Nous n'avons pas audité le système de gestion de l'offre qui régit la production de lait, de volaille et d'oeufs au Canada.

Nous avons mené notre audit du 9 janvier 2017 au 7 juillet 2017. Nous avons obtenu une déclaration écrite du Ministère et d'Agricorp, à savoir qu'au 15 novembre 2017, ils nous avaient communiqué tous les renseignements dont ils disposaient et qui pouvaient avoir une incidence importante sur les constatations et les conclusions du présent rapport.

Nous avons effectué la majeure partie de nos travaux d'audit aux bureaux principaux du Ministère et d'Agricorp, à Guelph. Pour nos travaux, nous avons examiné, entre autres renseignements, les lois applicables, les accords, les lignes directrices des programmes, les politiques et les dossiers pertinents. Nous avons également interviewé des membres du personnel du Ministère et d'Agricorp. En outre, nous avons rencontré des représentants de l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario, qui est responsable de l'exécution des programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques.

Nous avons interrogé des experts de l'économie agricole ainsi que des représentants de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, de Beef Farmers of Ontario, d'Ontario Pork, de l'Association des fruiticulteurs et des maraîchers de l'Ontario et de Grain Farmers of Ontario pour obtenir leurs points de vue sur les programmes de soutien agricole en Ontario. Nous avons aussi interviewé un expert de l'économie et des politiques agricoles de l'Organisation de coopération et de développement économiques afin d'acquérir une meilleure compréhension des pratiques exemplaires liées aux programmes de gestion des risques agricoles.

À notre demande, la Fédération de l'agriculture de l'Ontario a inclus un sondage sur les attitudes des agriculteurs à l'égard des programmes de soutien agricole de l'Ontario dans un bulletin destiné à ses membres, et 930 d'entre eux, provenant de différentes parties du secteur de l'agriculture, y ont répondu. Un résumé des résultats du sondage est présenté à l'**annexe 5**.

Par ailleurs, nous avons rencontré des représentants d'Agriculture et Agroalimentaire Canada afin d'en savoir plus sur l'exécution d'autres programmes de soutien agricole par le gouvernement fédéral, et de connaître leur avis sur le Programme ontarien de gestion des risques.

Nous avons aussi examiné les rapports d'audit pertinents produits par la Division de la vérification interne de la province afin de déterminer la portée et l'étendue de notre audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

Les exploitations agricoles de l'Ontario diffèrent les unes des autres en ce qui concerne leurs produits et leur situation financière, et donc en ce qui concerne leur capacité de composer avec les variations de revenu. Comme le montre la **figure 3**, près des deux

tiers des 46 900 exploitations de l'Ontario ont tiré moins de 100 000 $ de la vente de leurs produits agricoles.

Les divers programmes de gestion des risques des entreprises constituent un ensemble d'options qui sont offertes aux agriculteurs, et ceux-ci peuvent choisir les programmes qui conviennent le mieux à leur exploitation. Cependant, dans son rapport de mars 2017 sur les programmes de soutien agricole, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a mentionné que certains programmes, tels qu'Assurance-production et Agri-investissement, ont été plus efficaces que d'autres. Il est ressorti de notre audit que des lacunes dans la conception de certains programmes limitent la capacité de l'ensemble complet de programmes de fournir un soutien approprié en vue d'aider tous les agriculteurs à gérer leurs risques. Nos constatations particulières sont décrites aux **sections 4.1 à 4.3**.

4.1 Le Programme ontarien de gestion des risques paie les agriculteurs sans que leurs besoins individuels soient vraiment pris en compte

Le Ministère dépense tous les ans 100 millions de dollars au titre du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme), ce qui représente environ 40 % du financement total qu'il a consacré aux programmes de soutien agricole de 2011 à 2015. Le Programme est l'aboutissement de vastes consultations entre le Ministère et les divers groupements de producteurs spécialisés en raison des lacunes perçues dans les autres programmes pancanadiens de gestion des risques des entreprises.

Selon le Ministère, les agriculteurs préfèrent le Programme parce qu'ils reçoivent les paiements rapidement et qu'ils estiment qu'il les aide à obtenir des emprunts bancaires pour financer leurs activités. Cependant, notre examen de la conception de programme et notre analyse des paiements versés au cours des cinq dernières années indiquent que le Programme n'est pas fondé sur les besoins réels des agriculteurs.

4.1.1 Il y a peu de liens entre les différents revenus agricoles et les paiements

Le Programme vise à aider les agriculteurs à réduire les variations de leur revenu liées au marché, c'est-à-dire à stabiliser leur revenu lorsque le gain tiré des ventes est inférieur au coût de production moyen du produit agricole. Nous avons toutefois constaté qu'il y a peu de liens entre les différents revenus agricoles et les paiements versés par le Programme.

Certains agriculteurs reçoivent des paiements même lors des années rentables

Les paiements versés aux agriculteurs du secteur du bétail et de celui des céréales et des oléagineux sont fondés sur le coût de production moyen de l'industrie, qui ne tient pas nécessairement compte du coût de production réel de chaque agriculteur. Les producteurs de fruits et légumes, quant à eux, peuvent demander des paiements pour quelque raison que ce soit.

Afin de déterminer si les paiements versés dans le cadre du Programme étaient effectivement liés à la situation financière des différentes exploitations agricoles, nous avons analysé l'information sur le revenu et les dépenses des agriculteurs qui ont touché des paiements de 2011 à 2015. Nous avons constaté que seulement la moitié d'entre eux avaient subi une baisse de revenu l'année précédente ou une perte l'année durant laquelle ils ont reçu des paiements, qui étaient de 11 000 $ en moyenne.

Nous avons aussi observé que 30 % des bénéficiaires de paiements de 2011 à 2015 (le paiement moyen étant de 7 200 $), dans les faits, avaient déclaré, pour l'année où ils ont reçu le paiement, un revenu supérieur à celui de l'année précédente. Ces agriculteurs ont fait

état d'un revenu net médian de 30 000 $, jusqu'à concurrence de 13,6 millions de dollars, dans les déclarations de revenu remises à l'Agence du revenu du Canada. Autrement dit, des bénéficiaires ont reçu des paiements alors qu'ils n'avaient subi aucune diminution de leur revenu, ce qui est contraire à l'objectif déclaré des programmes de gestion des risques des entreprises.

Par exemple, 24 % des 4 900 bénéficiaires de paiements ont fait état d'un résultat d'exploitation positif en 2015 et ont aussi déclaré que leur revenu d'exploitation avait augmenté en moyenne de 106 000 $ (44 %) par rapport à 2014. La **figure 11** montre les bénéficiaires du Programme qui ont déclaré les revenus les plus élevés en 2015 et qui ont aussi fait état d'augmentations de leur revenu de 2014 à 2015. Le Ministère nous a dit que l'offre d'un soutien à des exploitations agricoles déjà rentables était une conséquence non voulue de l'élément « moyenne de l'industrie » sur lequel s'appuie le Programme – c'est-à-dire que le Programme n'a pas pour but d'améliorer la rentabilité – et qu'il prévoyait revoir la conception du Programme.

Il est ressorti de l'examen du Programme par le Ministère en 2016 qu'il n'y avait pas de corrélation entre l'ampleur ou le moment des paiements et le revenu net, étant donné que les paiements sont fondés sur des moyennes de l'industrie au lieu des résultats des différentes exploitations. En outre, des documents internes du Ministère corroborent les résultats de notre analyse en reconnaissant que les paiements versés dans le cadre du Programme ne tiennent pas fidèlement compte des besoins réels. Des paiements qui sont versés sans qu'il y ait de corrélation avec la situation financière des différents agriculteurs ne font pas en sorte de stabiliser le revenu, ce qui est l'objectif souhaité du Programme.

Le Ministère nous a dit que, pour faire en sorte que les paiements soient versés plus rapidement, le Programme avait été intentionnellement conçu de manière à ne pas tenir compte des résultats des différentes exploitations. Selon la conception actuelle du Programme, les agriculteurs sont uniquement tenus de déclarer le montant et la valeur des ventes de leurs produits ou de leur rendement. Le Ministère utilise alors le prix du marché moyen de l'industrie pour calculer le

Figure 11 : Bénéficiaires du Programme ontarien de gestion des risques ayant eu les revenus nets les plus élevés en 2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Classement	Revenu net en 2014 ($)	Revenu net en 2015 ($)	Paiement au titre du Programme ontarien de gestion des risques ($)
1	1 221 396	13 673 292	30 914
2	4 088 016	7 154 098	162
3	3 627	6 202 452	44 876
4	2 834 435	3 764 760	1 652
5	1 301 488	2 900 123	436 996
6	2 585 000	2 737 460	274 578
7	(31 692)	2 558 734	7 829
8	942 684	2 387 787	94 476
9	(308 253)	2 270 581	9 813
10	487 358	2 156 794	7 871
Moyenne	**1 312 406**	**4 580 608**	**90 917**

* La liste ci-dessous représente les bénéficiaires du Programme qui ont affiché les revenus nets les plus élevés en 2015 et qui ont aussi déclaré une augmentation de leur revenu net de 2014 à 2015.

produit des ventes des agriculteurs. Ensuite, les paiements au titre du Programme sont déterminés en calculant l'écart entre le produit des ventes et le coût de production moyen de l'industrie. Si les paiements étaient fondés sur les coûts de production réels des agriculteurs, ceux-ci devraient fournir des renseignements semblables à ceux qu'ils soumettent dans leurs déclarations de revenu. De tels renseignements comprendraient, par exemple, les coûts de l'achat de nourritures, d'animaux et de semences, ainsi que les coûts de fonctionnement de l'exploitation agricole. Les agriculteurs auraient alors besoin de plus de temps pour soumettre toute l'information requise, et le personnel d'Agricorp devrait consacrer du temps additionnel à l'examen des demandes, ce qui retarderait le versement des paiements.

La « moyenne de l'industrie » ne constitue pas une représentation fidèle du secteur

Dans les faits, les coûts de production moyens de l'industrie sont calculés à partir des coûts de production d'un petit échantillon seulement d'exploitations agricoles – qui peut compter aussi peu que 6 exploitations et jusqu'à 122 dans le cas des fermes d'élevage, selon le produit.

Par exemple, en 2015, le coût de production moyen de l'industrie pour les exploitations de naissage, dans lesquelles sont élevés des bovins pour la production de veaux destinés à la vente, était fondé sur un échantillon de six exploitations. Pour qu'une exploitation soit incluse dans cet échantillon, plus de 80 % du produit de ses ventes doit provenir du produit agricole en question. Étant donné que la plupart des exploitations tirent un revenu provenant de multiples produits agricoles, la taille des échantillons est habituellement petite.

Ni le Ministère ni Agricorp n'ont pu nous dire combien d'éleveurs de bovins en Ontario avaient des exploitations de naissage. Cependant, le Programme comptait environ 670 participants ayant des exploitations de ce type en 2017. Par conséquent, la « moyenne de l'industrie » était fondée sur les coûts de production de moins de 1 % des naisseurs inscrits au Programme

En 2015, le Comité consultatif pour le secteur du bétail a aussi pris acte du problème concernant la petite taille des échantillons utilisés pour calculer la moyenne de l'industrie. Ce comité est composé d'experts du Ministère et de représentants de l'industrie qui se réunissent tous les trimestres pour établir les composantes du Programme et cerner les questions qui influent sur l'exécution du Programme. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas établi de méthode de rechange pour calculer un coût de production moyen de l'industrie qui rende fidèlement compte du coût de production moyen de toutes les exploitations qui produisent le produit agricole en question.

Le Ministère nous a dit qu'il est difficile de calculer une « moyenne de l'industrie » réellement représentative en raison des différences importantes entre les exploitations agricoles dans la province. Cela constitue une raison additionnelle de remettre en question la méthode actuelle consistant à utiliser les coûts moyens de l'industrie pour calculer les paiements versés dans le cadre du Programme. Durant notre audit, le Ministère a informé les groupements de producteurs spécialisés que le Programme serait remanié en vue de s'éloigner de la méthode fondée sur la moyenne de l'industrie. Les changements devraient être mis en oeuvre en 2019.

RECOMMANDATION 1

Pour que les paiements versés dans le cadre du Programme ontarien de gestion des risques correspondent aux besoins des différents agriculteurs, nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales améliore la méthode actuelle consistant à utiliser le coût de production moyen de l'industrie pour calculer les paiements, ou qu'il procède à une analyse pour déterminer si une autre méthode serait plus appropriée.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Le Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) a été conçu de façon à combler les lacunes de l'ensemble national de programmes de gestion des risques des entreprises (GRE), notamment au chapitre des délais de paiements. À la suite de l'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de GRE, des options visant à corriger les lacunes de l'ensemble national seront présentées aux ministres FPT de l'Agriculture lors de leur réunion de 2018. Le Ministère continuera de plaider en faveur d'un examen exhaustif, effectué en temps voulu. Dans le cadre de l'évaluation concomitante du Programme, la méthode actuelle de calcul du coût de production sera réexaminée selon une approche qui complète au mieux l'ensemble national et qui cible mieux les besoins.

4.1.2 Le Programme ontarien de gestion des risques favorise les grandes exploitations agricoles

La conception du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme), fondée sur les coûts de production moyens de l'industrie, favorise les exploitations agricoles efficaces, dont les coûts de production sont inférieurs à la moyenne dans l'industrie. Le rapport coût-efficacité des grandes exploitations agricoles tend à être meilleur en raison de plus grandes économies d'échelle. Par conséquent, les grandes exploitations reçoivent des paiements fondés sur le coût de production moyen de l'industrie, alors qu'elles engagent un coût plus bas que celui-ci pour produire leurs produits agricoles.

Cette situation s'observe notamment dans les taux de participation. Il est ressorti d'une analyse ministérielle effectuée en 2016 que 60 % des exploitations agricoles affichant des recettes brutes de plus de 1 million de dollars participaient au Programme, contre seulement 20 % des exploitations ayant des recettes brutes de moins de 100 000 $.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de paiement pour déterminer si le coût de production moyen de l'industrie utilisé pour calculer le paiement tenait compte du coût de production réel de chacune des exploitations agricoles. Dans un tiers des dossiers que nous avons analysé, les agriculteurs avaient déclaré des coûts de production inférieurs au coût moyen de l'industrie. En moyenne, le coût de production de chacune des exploitations était inférieur de 26 % au coût moyen de l'industrie. Par exemple :

- Un éleveur de porcs a reçu un paiement de 827 000 $ en 2015. Le coût de production réel de l'exploitation était de 36,4 millions de dollars, mais le coût de production moyen de l'industrie pour une exploitation de taille équivalente utilisé pour calculer le paiement s'établissait à 66,3 millions. Si le calcul avait été fondé sur le coût de production réel de l'exploitation au lieu du coût moyen de l'industrie, l'éleveur n'aurait reçu aucun paiement.
- Un éleveur de bovins a reçu un paiement de 497 000 $ en 2015. Le coût de production réel de l'exploitation était de 22,5 millions de dollars, mais le coût de production moyen de l'industrie pour une exploitation de taille équivalente utilisé pour calculer le paiement s'établissait à 38 millions. Si le calcul avait été fondé sur le coût de production réel de l'exploitation au lieu du coût moyen de l'industrie, l'éleveur n'aurait reçu aucun paiement.

Pour déterminer la mesure dans laquelle des exploitations agricoles de grande taille ont profité du Programme, nous avons analysé l'information sur la participation au Programme et les paiements versés de 2011 à 2015. Nous avons constaté que, bien qu'elles ne représentent que 20 % des participants au Programme, les exploitations ayant des recettes brutes de plus de 1 million de dollars

ont touché les trois quarts de tous les paiements. Le caractère disproportionné des paiements peut être attribué à un autre élément du Programme selon lequel les paiements sont fondés sur le nombre d'unités de produits inscrites, et cela constitue un autre facteur expliquant pourquoi les grandes exploitations agricoles peuvent profiter davantage du Programme : les exploitations de grande taille ont la capacité d'accroître leur production grâce à des coûts par unité plus faibles.

Le sondage que nous avons mené auprès d'agriculteurs confirme également ces observations. Seulement 14 % des répondants ayant des recettes brutes de moins de 10 000 $ et 24 % des répondants ayant des recettes brutes allant de 10 000 $ à 99 999 $ ont indiqué que le Programme les avait aidés à gérer leurs risques. En comparaison, près de la moitié des répondants ayant des recettes brutes d'au moins 500 000 $ ont indiqué que le Programme les avait aidés à gérer leurs risques.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les agriculteurs qui disposent d'un fonds de roulement suffisant peuvent composer avec des fluctuations de leurs revenus annuels. D'après cette information et notre analyse, les paiements de soutien ne sont pas versés aux agriculteurs qui ont probablement le plus besoin de ceux-ci.

RECOMMANDATION 2

Pour que toutes les exploitations, peu importe leur taille, aient des possibilités égales de recevoir des paiements au titre du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme), nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales améliore la méthode actuelle de calcul des paiements versés dans le cadre du Programme afin de tenir compte davantage des différences entre les exploitations agricoles de la province, par exemple en établissant des calculs différents fondés sur la taille des exploitations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la vérificatrice générale que toutes les exploitations agricoles devraient être traitées équitablement. À mesure que les possibilités d'amélioration du Programme seront évaluées parallèlement avec l'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE), de meilleures méthodes pour calculer et cibler les paiements faits aux différentes exploitations agricoles de la province (y compris en fonction de leur taille) seront examinées.

L'évaluation du Programme sera effectuée de concert avec l'examen des programmes de GRE. Les options découlant de cet examen seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

4.1.3 Les règles d'admissibilité imprécises pour les exploitations d'élevage donnent lieu à des trop-payés

Depuis 2011, année du lancement du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) par le Ministère, Agricorp a identifié 15 agriculteurs qui ont reçu des paiements erronés totalisant plus de 2 millions de dollars en raison des règles d'admissibilité imprécises pour les exploitations d'élevage.

Le décret en vertu duquel le Programme a été créé stipule qu'un agriculteur doit posséder et produire des bovins en Ontario pour être admissible, et les agriculteurs ont interprété cette exigence comme signifiant qu'ils devaient détenir un titre juridique à l'égard des bovins.

Cependant, selon le Ministère et Agricorp, la règle relative à la propriété renvoie au fait d'assumer les risques liés à l'élevage et à la vente de bovins. Dans le secteur de l'élevage, l'agriculteur

qui détient le titre juridique à l'égard des bovins n'est pas nécessairement exposé aux risques habituellement associés à la propriété en common law, parce que les éleveurs peuvent être parties à diverses ententes commerciales, dont les suivantes :

- **Des ententes d'engraissement à forfait**, dans le cadre desquelles le propriétaire en common law envoie ses bovins à un parc d'engraissement commercial qui se spécialise dans l'engraissement et la gestion des animaux (exploitant de parc d'engraissement) jusqu'à ce qu'ils soient prêts pour l'abattage. Selon les modalités de ces ententes, l'exploitant de parc d'engraissement peut être exposé aux risques associés à l'élevage des bovins, par exemple une augmentation des coûts de la nourriture.
- **Des opérations en participation**, dans le cadre desquelles un investisseur acquiert une participation dans les bovins appartenant à un agriculteur. Dans ce cas, l'investisseur et le propriétaire en common law sont exposés aux risques associés à l'élevage et à la vente des bovins.
- **Des accords de location**, dans le cadre desquels le propriétaire en common law peut louer les animaux à un autre agriculteur (l'éleveur de bovins), qui exerce un plein contrôle et assume toutes les responsabilités en matière de gestion. Dans ce cas, l'éleveur de bovins est exposé aux risques liés à l'élevage des bovins, tandis que le propriétaire en common law peut être exposé aux risques associés à leur vente.

La **figure 12** présente des exemples réels de cas où des trop-payés ont été versés dans le cadre du Programme en raison d'ententes de ce type.

L'un des exemples inclus à la **figure 12** montre que le Ministère et Agricorp savaient depuis 2011 qu'il était possible que la règle relative à la propriété des bovins soit mal interprétée. En 2014, Agricorp a précisé la définition du terme « propriété » dans le manuel du Programme, qui est accessible au public, en indiquant qu'il renvoie au « droit de possession du bétail et des risques associés à la possession » et qu'Agricorp « prend en compte la propriété, le risque des prix et le risque de production aux fins de la détermination de l'admissibilité ». Cependant, la précision ne suffit toujours pas étant donné que le manuel ne définit pas les expressions « risque des prix » et « risque de production ».

En outre, Agricorp n'a pas déterminé les divers types d'ententes commerciales relatives aux bovins qui peuvent influer sur l'admissibilité des agriculteurs, et il n'a pas non plus identifié les agriculteurs qui sont parties à de tels arrangements. Il est ressorti de notre analyse des données de l'impôt sur le revenu détenues par l'Agence du revenu du Canada que près de 200 agriculteurs ont fait état de revenus ou de dépenses liés à des activités d'engraissement à forfait dans leurs déclarations de revenu ces cinq dernières années. Cela donne à penser que le Programme pourrait avoir versé des trop-payés additionnels liés à la règle de propriété du bétail qui n'ont pas encore été repérés par Agricorp.

RECOMMANDATION 3

Pour que les éleveurs de bétail admissibles reçoivent des paiements exacts au titre du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme), nous recommandons qu'Agricorp :

- détermine les types d'ententes commerciales relatives au bétail qui peuvent influer sur l'admissibilité des agriculteurs au Programme;
- précise davantage les règles d'admissibilité au Programme pour les divers types d'ententes commerciales relatives au bétail.

RÉPONSE D'AGRICORP

Agricorp souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il déterminera les types d'ententes financières relatives au bétail (bovins) conclues dans le cadre du Programme qui présentent les plus grands éléments de risque en ce qui a trait à l'admissibilité.

Figure 12 : Exemples de trop-payés liés à la règle de propriété du bétail

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Opérations en participation

En 2014, l'agriculteur A a informé Agricorp que l'agriculteur B avait présenté une demande de paiement pour des bovins lui appartenant. Agricorp a mené un audit englobant plusieurs sociétés agricoles appartenant à l'agriculteur A et 18 autres agriculteurs qui avaient investi dans une propriété conjointe des bovins avec l'agriculteur A.

Il est ressorti de l'audit que l'agriculteur A et certains investisseurs avaient reçu des paiements pour les mêmes bovins de 2011 à 2014. Agricorp a calculé que l'agriculteur A et les investisseurs avaient touché des trop-payés totalisant plus de 200 000 $ durant cette période. Au moment de notre audit, une tranche de 25 000 $ des trop-payés était toujours en souffrance.

Ententes d'engraissement à forfait

Avant de s'inscrire au Programme ontarien de gestion des risques en 2011, l'agriculteur C, qui était partie à une entente d'engraissement à forfait avec l'agriculteur D, a communiqué avec Agricorp pour savoir si son bétail était admissible au Programme. Agricorp a informé l'agriculteur C que le bétail était apparemment admissible. En 2011, l'agriculteur C a reçu un paiement de plus de 790 000 $ au titre du Programme.

Le groupe d'audit des programmes d'Agricorp a ultérieurement constaté qu'une tranche de 490 000 $ du paiement avait été versée pour des bovins non admissibles parce que l'agriculteur D, qui assumait les risques associés à l'élevage des bovins, avait aussi reçu un paiement de 415 000 $ pour le bétail. L'agriculteur C a interjeté appel de la décision et a dit qu'il avait l'intention de porter l'affaire devant le Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises.

Le Ministère et Agricorp ont décidé de payer les deux agriculteurs pour les mêmes bovins en raison du malentendu. Par conséquent, les deux agriculteurs ont reçu plus de 2,4 millions de dollars pour le même bétail en 2011 et en 2012.

Ententes d'engraissement à forfait

Il est ressorti d'un audit mené par Agricorp en 2012 que l'agriculteur E était partie à une entente d'engraissement à forfait, à laquelle participait également l'agriculteur D susmentionné, et qu'il avait reçu un trop-payé de 15 000 $ pour des bovins non admissibles.

Comme ce fut le cas dans l'exemple précédent, l'agriculteur E a contesté les résultats de l'audit et a fait valoir que l'objectif du Programme ontarien de gestion des risques mentionné dans le rapport d'audit différait des critères et de l'objectif officiels énoncés dans le décret. L'agriculteur E a dit que la déclaration dans le rapport d'audit selon laquelle le Programme visait [*traduction*] « à aider les producteurs qui subissent des risques de production et à contribuer à l'élevage réel du bétail » était seulement une opinion.

Cependant, contrairement à l'exemple précédent, Agricorp a maintenu sa décision et a récupéré le trop-payé.

Agricorp a apporté des précisions aux lignes directrices du Programme ainsi qu'aux critères d'admissibilité, et un plan de communication sera élaboré afin que l'industrie du bétail soit mise au courant de ces changements pour l'année de programme 2018.

RECOMMANDATION 4

Nous recommandons qu'Agricorp identifie les agriculteurs qui sont parties à des ententes commerciales relatives au bétail et qu'il veille à ce que ses processus d'examen des demandes tiennent compte des répercussions de ces ententes au moment du calcul des paiements.

RÉPONSE D'AGRICORP

Agricorp souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il identifiera les exploitations agricoles qui sont parties à des ententes financières complexes dans le cadre du Programme. Les demandes provenant d'exploitations ayant conclu de telles ententes feront l'objet d'un examen approfondi pour l'année de programme 2019.

4.1.4 Le gouvernement fédéral ne soutient pas le Programme ontarien de gestion des risques

Le Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) vise à compléter les programmes existants de gestion des risques des entreprises – Agri-stabilité, Assurance-production et Agri-investissement. Cependant, le gouvernement ne soutient pas le Programme, et il a indiqué à maintes reprises au Ministère qu'il ne le financerait pas, au motif qu'il est « contraire aux objectifs » des programmes nationaux de gestion des risques des entreprises.

Agriculture et Agroalimentaire Canada (Agriculture Canada) nous a dit que le Programme n'est pas conforme à « l'approche axée sur l'ensemble de l'exploitation », qui est celle adoptée à l'égard de l'ensemble de programmes nationaux de gestion des risques des entreprises, parce qu'il offre une protection contre un type précis de risques (c.-à-d. ceux liés au marché) et qu'il ne tient pas compte des résultats de l'exploitation agricole prise dans son ensemble.

L'OCDE recommande que les programmes de soutien agricole adoptent une « approche globale » en matière de gestion des risques agricoles, grâce à une prise en compte de tous les risques et des relations entre ceux-ci. Une telle approche est recommandée parce que les risques en agriculture sont interreliés et qu'ils peuvent parfois avoir des effets cumulatifs ou encore s'atténuer l'un l'autre. Par exemple, l'incidence des coûts élevés de la nourriture (qui constitue un risque de production) peut être réduite si le prix de vente des porcs augmente également; ce sont les répercussions nettes sur le revenu de l'exploitation agricole qui importent.

À l'origine, l'intention du Ministère était que le Programme vienne compléter Agri-stabilité. En participant aux deux programmes, les agriculteurs ont accès à une protection élargie contre les pertes. En effet, 63 % des répondants à un sondage mené en 2014 par la Fédération de l'agriculture de l'Ontario estimaient que le fait de participer à Agri-stabilité et au Programme leur permettait de procéder à une gestion plus complète des risques auxquelles est exposée leur exploitation. Malgré cela, en 2015, en raison vraisemblablement d'une forte pression exercée par l'industrie, le Ministère a éliminé l'obligation de participer à Agri-stabilité. Selon des pétitions soumises par divers groupements de producteurs spécialisés, l'obligation imposée aux agriculteurs de participer à Agri-stabilité avant de pouvoir s'inscrire au Programme limitent leur marge de manoeuvre pour ce qui est de choisir les programmes qui conviennent le mieux à leur situation d'affaires particulière.

Nous avons examiné les taux de participation au Programme et à Agri-stabilité pour déterminer l'incidence que cela avait sur la décision

des agriculteurs de participer à chacun des programmes. Nous avons constaté que le taux d'abandon d'Agri-stabilité avait doublé, passant de 7 % par année entre 2011 et 2014 à 14 % entre 2014 et 2015. Nous avons aussi observé qu'un tiers des agriculteurs qui ont abandonné Agri-stabilité ont continué de participer au Programme. Bien que les récents changements apportés à Agri-stabilité (abordés à la **section 4.2.2** ci-dessous), qui se sont traduits par une réduction de la protection et des paiements, aient pu contribuer à l'augmentation du taux d'abandon, il est probable, selon l'analyse du Ministère, que l'élimination de l'obligation de participer à Agri-stabilité pour pouvoir s'inscrire au Programme soit un autre facteur qui a amené les agriculteurs à se retirer d'Agri-stabilité.

À l'heure actuelle, seulement un quart des agriculteurs ontariens participent à Agri-stabilité. De 2011 à 2015, la participation a chuté de près du tiers. En raison de la diminution de la participation à Agri-stabilité, un moins grand nombre d'exploitations agricoles disposent de la protection nécessaire contre des chutes importantes de revenu, ce qui limite par le fait même la capacité d'Agri-stabilité de fournir un soutien aux agriculteurs. En outre, le Ministère a estimé que la diminution de la participation à Agri-stabilité s'est soldée par une réduction de 6 à 15 millions de dollars du financement fédéral destiné aux agriculteurs ontariens.

RECOMMANDATION 5

Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales examine et mette à jour la conception du Programme ontarien de gestion des risques en tenant compte des stratégies qu'il a établies aux fins du Programme, pour faire en sorte qu'il fonctionne d'une manière qui soit conforme aux objectifs des autres programmes de gestion des risques des entreprises.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans le cadre de l'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE), les principes de ces programmes seront révisés et confirmés avant d'évaluer les options qui seront présentées aux ministres FPT de l'Agriculture. Toutes les options envisagées pour mettre à jour la conception du Programme seront évaluées par rapport à ces principes.

L'évaluation du Programme sera effectuée de concert avec l'examen des programmes de GRE. Les options découlant de cet examen seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

4.2 La faible participation des agriculteurs limite la capacité d'Agri-stabilité de fournir un soutien

Les paiements d'Agri-stabilité sont fondés sur le revenu de l'ensemble de l'exploitation au lieu de produits ou de risques particuliers (par exemple, des pertes attribuables à des conditions météorologiques difficiles ou à la faiblesse des prix du marché). Par conséquent, il est davantage conforme aux pratiques exemplaires internationales. Cependant, la participation faible et décroissante à Agri-stabilité diminue la capacité de celui-ci d'aider efficacement les agriculteurs à gérer les risques auxquels ils sont exposés.

Le nombre d'agriculteurs qui participent à Agri-stabilité a chuté de moitié ces 10 dernières années. Entre 2011 et 2015 seulement, la participation a diminué de près du tiers. Les agriculteurs ont mentionné un soutien insuffisant d'Agri-stabilité et des retards dans les paiements en tant que motifs d'abandon du programme. En fait, 75 % des répondants à un sondage mené en 2014 par la Fédération de l'agriculture de l'Ontario ont

dit ne pas avoir l'impression qu'Agri-stabilité répondait à leurs besoins. Ce résultat correspond à celui du sondage que nous avons effectué auprès des agriculteurs, dans le cadre duquel 76 % des répondants ont indiqué qu'Agri-stabilité ne les aidait pas à gérer les risques ou qu'ils n'étaient pas certains qu'Agri-stabilité les aidait à gérer les risques.

4.2.1 Les agriculteurs ne profitent pas de manière égale d'Agri-stabilité

De 2013 à 2015, 10 % des plus de 21 000 demandes de paiements au titre d'Agri-stabilité présentées par les producteurs de céréales et d'oléagineux (le secteur agricole le plus important en Ontario) ont déclenché des paiements, contre 21 % des demandes présentées par les éleveurs de bovins, et ce, malgré le fait qu'une plus large proportion de producteurs de céréales et d'oléagineux ont connu une importante diminution de leur revenu net durant la même période.

Le Ministère nous a dit que les paiements dépendent des résultats affichés par les différents secteurs agricoles une année donnée. Par exemple, les paiements d'Agri-stabilité augmenteront pour un secteur particulier durant les années difficiles. Nous avons analysé les données de l'impôt sur le revenu détenues par l'Agence du revenu du Canada pour déterminer les résultats de chaque secteur et avons constaté que, de 2013 à 2015, plus de 40 % des producteurs de céréales et d'oléagineux ont subi une diminution d'au moins 30 % de leur revenu net. En comparaison, 28 % des éleveurs de bovins avaient déclaré une baisse d'au moins 30 % de leur revenu. Il en ressort que, même si un plus grand nombre de producteurs de céréales et d'oléagineux ont subi une chute importante de leur revenu net, ceux-ci ont été moins nombreux à recevoir une aide d'Agri-stabilité.

Les dépenses admissibles sont moins nombreuses pour les producteurs de céréales et d'oléagineux étant donné que leurs coûts primaires – ceux liés à l'achat et à l'entretien d'équipement – ne sont pas pris en compte par Agri-stabilité. Ces producteurs sont donc plus susceptibles d'être touchés par la « règle limitative », selon laquelle, lorsque les dépenses admissibles d'un agriculteur sont inférieures à son revenu net moyen, le paiement d'Agri-stabilité est fondé sur les dépenses admissibles plus basses au lieu du revenu net moyen. Les agriculteurs devraient donc subir une chute plus importante de leur revenu net pour recevoir un paiement. En comparaison, les coûts primaires des éleveurs de bovins – ceux liés à l'achat d'animaux et de nourriture – constituent des dépenses admissibles. La « règle limitative » a été instaurée en 2013 pour réduire le soutien fourni aux agriculteurs qui subissent seulement des fluctuations de courte durée de leurs bénéfices. Le Ministère a indiqué que son intention est d'éviter que des paiements soient versés à des agriculteurs pour compenser une « perte de bénéfices » et de faire en sorte que les paiements soient destinés aux agriculteurs dont le revenu ne suffit pas à payer leurs dépenses. Cependant, la règle a touché les agriculteurs différemment selon la nature de leurs dépenses.

Pour déterminer la manière dont la règle limitative s'applique aux différents types d'exploitations agricoles, nous avons analysé les demandes présentées à Agri-stabilité et les paiements versés par celui-ci depuis l'entrée en vigueur de la règle, en 2013. Nous avons constaté que de 2013 à 2015, par exemple, la règle limitative s'est appliquée à près des trois quarts des demandes de producteurs de céréales et d'oléagineux, et dans ces cas, les demandeurs ont reçu un paiement réduit ou n'ont reçu aucun paiement. En comparaison, seulement 21 % des demandes d'éleveurs de bovins ont été visées par la règle limitative.

Nos observations correspondent à celles découlant de l'analyse ministérielle des demandes présentées à Agri-stabilité en 2013. Le Ministère a constaté que 73 % des demandes de producteurs de céréales et d'oléagineux avaient été visées par la règle limitative, contre seulement 20 % des

demandes d'éleveurs de bovins. Les producteurs de céréales et d'oléagineux ont touché 8,3 millions de dollars en 2013, mais le Ministère a estimé que les paiements se seraient élevés à 30,7 millions – un montant plus de trois fois et demie plus élevé – si la règle limitative n'avait pas été appliquée.

Il est ressorti d'un examen effectué par le Ministère en 2016 que plus de 60 % des agriculteurs qui ont quitté Agri-stabilité en 2015 appartenaient au secteur des céréales et des oléagineux. Lors d'une réunion tenue en juin 2017 pour discuter du prochain cadre pour l'agriculture, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont reconnu que la règle limitative faisait en sorte que les secteurs n'étaient pas traités équitablement, ce qui réduisait par le fait même la capacité d'Agri-stabilité de répondre aux besoins des agriculteurs. En outre, ce manque d'équité est contraire à l'un des principes du *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2*, selon lequel les programmes doivent « [traiter] les producteurs et les autres intervenants de façon équitable dans l'ensemble des productions agricoles et des régions ».

En 2014 et 2016, des documents internes du Ministère ont aussi indiqué que la règle limitative avait des conséquences non souhaitées pour les agriculteurs qui ont investi dans la technologie afin de réduire leurs coûts, les agriculteurs qui ont sciemment diminué leurs coûts pour demeurer compétitifs et les agriculteurs qui doivent maintenir leurs coûts directs bas parce qu'il s'agit d'une condition de leurs emprunts bancaires. En outre, la règle limitative ne tient pas compte des pratiques agricoles qui ont pour objectif de réduire les dépenses de l'exploitation, par exemple lorsque des agriculteurs cultivent eux-mêmes la nourriture destinée à leur bétail. Autrement dit, les agriculteurs dont les dépenses admissibles sont peu élevées seront touchés par la règle limitative, peu importe la raison pour laquelle ces dépenses sont faibles.

Au moment de notre audit, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux avaient annoncé que l'application de la règle limitative serait restreinte de manière à ce que le montant des dépenses admissibles qui est utilisé pour calculer le paiement d'Agri-stabilité ne puisse être inférieur à 70 % du revenu net moyen de l'exploitation agricole.

RECOMMANDATION 6

Pour que tous les participants, peu importe le type d'exploitation agricole, aient une possibilité égale de recevoir des paiements d'Agri-stabilité, nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales collabore avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux et territoriaux pour examiner et modifier les règles d'Agri-stabilité, au besoin, afin que soient prises en compte les différences entre les exploitations et les pratiques agricoles dans les divers secteurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. L'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE) portera d'abord sur les lacunes liées au risque du marché que présente l'ensemble national de programmes, en particulier le programme Agri-stabilité. La répartition actuelle de l'aide entre les secteurs, les types de risque et les régions sera notamment évaluée.

Dans l'intervalle, les changements touchant Agri-stabilité qui ont été approuvés par les ministres l'été dernier, et qui seront mis en oeuvre en 2018, visent à mieux répondre aux pertes que subissent les entreprises à forte intensité de capital (comme les producteurs de céréales et d'oléagineux) et les entreprises dont les dépenses sont relativement faibles (comme les éleveurs de bovins qui produisent leurs propres céréales fourragères). Ces changements ont pour but d'accroître le taux de participation au programme.

Les options découlant de l'examen des programmes de GRE seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

4.2.2 Les modifications apportées à Agri-stabilité en 2013 ont réduit la protection offerte aux agriculteurs ainsi que les paiements qui leur sont versés

De 2013 à 2015, 10 % des agriculteurs qui ont participé à Agri-stabilité ont reçu un paiement. Les paiements médians allaient de 4 200 $ à 5 700 $. La **figure 6** montre qu'en 2015, plus de 60 % des bénéficiaires d'Agri-stabilité ont touché 10 000 $ ou moins.

Agri-stabilité vise à fournir une indemnisation pour les pertes en cas de catastrophe

Le *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2* a entraîné l'apport de plusieurs modifications à Agri-stabilité, à compter de 2013, qui ont rendu le programme plus complexe et se sont traduites par une réduction de la protection offerte aux agriculteurs et des paiements versés à ceux-ci. Ces changements avaient pour objectif de diminuer les dépenses des programmes de gestion des risques des entreprises et de réorienter le financement vers les programmes d'initiatives stratégiques. En outre, le Ministère a mentionné que les changements visaient à faire en sorte qu'un soutien soit fourni uniquement pour les « baisses de revenu en cas de catastrophe » et que les agriculteurs soient indemnisés pour les pertes au lieu des diminutions de bénéfices. Au nombre des modifications figuraient notamment les suivantes :

- Le taux auquel le versement d'un paiement est déclenché a été porté de 15 % à 30 %, ce qui signifie que les agriculteurs doivent subir une chute de plus de 30 % de leur revenu net pour l'année en cours par rapport à leur revenu net moyen pour avoir droit à un paiement. Avant la modification, le versement d'un paiement était déclenché lorsque le revenu net pour l'année en cours était inférieure de plus de 15 % au revenu net moyen.
- La portion de la réduction du revenu net pour laquelle les agriculteurs sont indemnisés a aussi diminué; elle a été ramenée de 80 % à 70 % de l'écart entre le déclencheur de paiement et le revenu net de l'année en cours. Avant la modification, les paiements étaient fondés sur des paliers qui prévoyaient différents niveaux d'aide selon le degré de perte.
- Lorsque les dépenses admissibles d'une exploitation sont inférieures à son revenu net moyen, le paiement d'Agri-stabilité est alors fondé sur le montant de ces dépenses au lieu du revenu net (c'est ce que l'on appelle la règle limitative).

La **figure 13** illustre les répercussions des modifications susmentionnées en utilisant l'exemple d'un agriculteur ayant un revenu net moyen de 100 000 $, des dépenses admissibles moyennes de 90 000 $ et un revenu net pour l'année en cours de 60 000 $. Le tableau montre que les modifications apportées au programme se sont traduites par un paiement d'Agri-stabilité beaucoup moins élevé – 2 100 $, au lieu de 18 500 $ avant les changements.

En 2015, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont évalué les répercussions des modifications apportées à Agri-stabilité pour un échantillon d'agriculteurs canadiens, et il a constaté qu'un tiers des demandes auraient fait l'objet d'un paiement avant 2013, contre seulement 14 % selon les règles actuelles. En outre, la valeur totale des paiements a chuté de près des deux tiers, passant de 529 à 186 millions de dollars.

Nous avons analysé les paiements versés par Agri-stabilité depuis 2013 pour comprendre l'incidence qu'ont eu les modifications sur les agriculteurs de l'Ontario. Nous avons observé que la règle limitative a été appliquée à plus de la moitié des quelque 44 000 demandes présentées depuis 2013, de sorte que de nombreux agriculteurs soit ont reçu un paiement inférieur à celui auquel

Figure 13 : Conséquences des changements apportés à Agri-stabilité en vertu du cadre *Cultivons l'avenir 2*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Avant les changements de 2013	Après les changements de 2013
Règles et formule de paiement		
Déclencheur de paiement	Le revenu net de l'année en cours n'atteint pas 85 % du revenu net moyen.	Le revenu net de l'année en cours n'atteint pas 70 % du revenu net moyen OU des dépenses moyennes admissibles, le montant le moins élevé étant retenu.
Calcule du paiement*	70 % de la diminution du revenu net pour la baisse de 15 % à 30 % par rapport au revenu net moyen, ET 80 % de la diminution du revenu net pour la baisse de plus de 30 %.	70 % du revenu net moyen OU des dépenses moyennes admissibles, le montant le moins élevé étant retenu.
Application des règles et des formules En utilisant à titre d'exemple une exploitation agricole ayant un revenu net moyen de 100 000 $, des dépenses admissibles moyennes de 90 000 $ et un revenu net de 60 000 $ pour l'année en cours.		
Revenu net moyen	**100 000 $**	**100 000 $**
Dépenses moyennes admissibles	**90 000 $**	**90 000 $**
Revenu net[2] qui déclenche le paiement	Moins de 85 000 $ (100 000 $ × 85 %)	Moins de 63 000 $ (90 000 $ × 70 %)
Revenu net pour l'année en cours	**60 000 $**	**60 000 $**
Un paiement est-il déclenché?	Oui (le revenu net est inférieur à 85 000 $)	Oui (le revenu net est inférieur à 63 000 $)
Paiement au titre d'Agri-stabilité	**18 500 $** (85 000 $ − 70 000 $) × 70 % + (70 000 $ − 60 000 $) × 80 %	**2 100 $** (63 000 $ − 60 000 $) × 70 %
Paiement d'Agri-stabilité en pourcentage de la diminution du revenu net	**46,25 %** 18 500 $ ÷ (100 000 $ − 60 000 $)	**5,25 %** 2 100 $ ÷ (100 000 $ − 60 000 $)

* Le revenu net doit être inférieur au revenu net moyen ou aux dépenses moyennes admissibles (85 000 $ avant les changements de 2013 ou 63 000 $ après les changements de 2013 dans l'exemple susmentionné) pour qu'un paiement soit déclenché.

ils auraient eu droit avant les changements, soit n'ont reçu aucun paiement. Plus précisément, près de 30 % des 5 500 bénéficiaires de paiements ont reçu 18 millions de dollars de moins en indemnisations. En moyenne, chaque agriculteur a obtenu un montant inférieur de 50 % à celui qu'il aurait touché sans la règle limitative. En outre, 4 200 agriculteurs qui n'ont pas reçu de paiement auraient eu droit à 60 millions de dollars (14 300 $ en moyenne) si la règle limitative n'avait pas été appliquée. Par exemple :

- Un agriculteur a obtenu une indemnisation de 455 $ pour une diminution de 174 000 $ (64 %) de son revenu net de 2013 par rapport à son revenu net moyen. Sans la règle limitative, il aurait reçu 64 687 $.
- Un autre agriculteur a touché une indemnisation de 877 $ relativement à une diminution de 1,39 million de dollars (58 %) de son revenu net de 2015 par rapport à son revenu net moyen. Sans la règle limitative, il aurait reçu 472 055 $.

Comme il est mentionné ci-dessus, ces changements visaient à faire en sorte qu'un soutien soit offert uniquement pour les « diminutions en cas de catastrophe ». Cependant, dans un rapport sur l'ensemble actuel de programmes de soutien agricole canadiens qu'elle a publié en février 2016,

la Fédération canadienne de l'agriculture a mentionné qu'on ne peut restreindre aux cas de catastrophe le soutien offert par Agri-stabilité. On peut également lire dans le rapport que les agriculteurs considèrent comme une « perte de revenu importante » une diminution d'au moins 15 % de leur revenu (par rapport à leur revenu moyen) qui se traduit par un manque de rentabilité durant l'année en cours. Ces énoncés contradictoires révèlent l'écart qui existe entre les attentes des agriculteurs concernant le rôle que doit jouer le gouvernement dans la gestion des risques agricoles et les attentes du gouvernement concernant le niveau de risque que les agriculteurs doivent gérer eux-mêmes.

Les agriculteurs ne peuvent prédire s'ils recevront des paiements

Dans le cadre d'un sondage mené en 2014 par la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, 97 % des répondants ont dit qu'ils ne pouvaient prévoir le montant qu'Agri-stabilité leur accorderait.

Comme le montre la **figure 9**, le calcul des paiements d'Agri-stabilité comporte de nombreuses étapes. Cette illustration simplifiée laisse de côté les divers ajustements qu'effectue le personnel d'Agricorp pour tenir compte :

- des variations dans le niveau et la valeur des stocks;
- des changements concernant les activités, la propriété, la taille et les pratiques de l'exploitation ainsi que le type de produit agricole.

Ces ajustements rendent le calcul des paiements encore plus complexe et font en sorte qu'il est difficile pour les agriculteurs d'estimer avec exactitude le paiement qu'ils recevront d'Agri-stabilité.

Les difficultés qu'éprouvent les agriculteurs à comprendre Agri-stabilité ont également été soulignées dans un rapport d'évaluation interne établi par le gouvernement fédéral en 2017. Les personnes interrogées aux fins de ce rapport ont en effet indiqué « [qu']un nombre important [de producteurs] comptent sur leur comptable pour remplir leur demande d'Agri-stabilité ». Il ressort de notre examen du taux de participation à Agri-stabilité de 2011 à 2015 que, chaque année, 2 800 agriculteurs (16 %), en moyenne, paient les frais mais ne présentent pas les formulaires requis pour être admissibles au paiement. Bien que le Ministère et Agricorp n'aient pas cherché à en comprendre la raison, ils nous ont dit que cette situation était probablement attribuable au fait que les agriculteurs ne s'attendent pas à recevoir un paiement et qu'ils ne veulent donc pas consacrer temps et argent pour remplir les formalités.

Dans son rapport de mars 2017 sur les programmes de soutien agricole, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a mentionné ce qui suit : « Afin d'être vraiment efficace, tout programme de [gestion des risques des entreprises] doit être prévisible et souple en temps opportun pour que l'on puisse s'assurer que les producteurs peuvent prendre des décisions et réagir aux conditions des marchés. »

Cette idée est soutenue également par le rapport sur les programmes de soutien agricole publié en 2017 par la Fédération canadienne de l'agriculture, qui y mentionne que « le calcul des paiements d'Agri-stabilité doit être transparent et simple pour que les bénéficiaires puissent prévoir les sommes à recevoir et obtenir un concours bancaire ».

Il est ressorti de nos discussions avec divers groupements de producteurs spécialisés qu'il importe que les agriculteurs puissent estimer le montant qu'ils recevront, car il est alors plus facile pour eux de planifier leurs activités, de gérer leurs besoins de trésorerie et de déterminer s'ils doivent obtenir du financement. Par ailleurs, étant donné que les agriculteurs ne peuvent estimer les paiements qu'Agri-stabilité leur versera, il se peut que le programme n'aide pas efficacement les agriculteurs à gérer leurs risques.

Nous avions soulevé des préoccupations similaires dans notre rapport spécial de 2008

sur les programmes de soutien agricole. Depuis, Agricorp a amélioré ses communications à l'intention des agriculteurs pour mieux leur expliquer les règles et les calculs du programme. En outre, Agricorp fournit maintenant des détails sur les divers ajustements apportés au revenu et aux dépenses déclarés par les agriculteurs pour déterminer le paiement qui sera versé par Agri-stabilité. Cependant, dans leur forme actuelle, les communications n'aident pas à prévoir les paiements, car on y discute seulement des règles générales et elles fournissent de l'information sur les ajustements particuliers après le traitement des demandes de paiement des agriculteurs par Agricorp.

Nous avons constaté que l'organisme Grain Farmers of Ontario dispose d'un outil en ligne qui aide les agriculteurs à estimer le paiement qu'ils pourraient obtenir du Programme ontarien de gestion des risques. L'outil calcule le paiement éventuel au titre du Programme à partir d'estimations fournies par les agriculteurs. Certains cabinets comptables qui aident les agriculteurs à présenter leurs demandes de soutien agricole disposent également de logiciels qui calculent les paiements potentiels d'Agri-stabilité. Des outils similaires qui utilisent les données antérieures des agriculteurs et qui permettent à ceux-ci de saisir leurs dépenses et leur revenu estimatifs pour déterminer le montant du paiement qu'ils recevront d'Agri-stabilité peuvent aider à améliorer la prévisibilité des paiements.

RECOMMANDATION 7

Pour que les agriculteurs reçoivent, dans le cadre du programme Agri-stabilité, un niveau de soutien correspondant aux pertes qu'ils ont subies, nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) collabore avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux et territoriaux afin :

- d'établir et de communiquer clairement aux agriculteurs le niveau de risque que ceux-ci devraient gérer eux-mêmes;
- de déterminer la mesure dans laquelle les modifications apportées en 2013 à Agri-stabilité influent sur la capacité du programme de contribuer à l'atteinte des objectifs du *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2*, qui consiste en l'établissement d'une industrie agricole rentable, durable, compétitive et novatrice.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Les programmes de gestion des risques des entreprises (GRE), en tant qu'ensemble, visent à soutenir les démarches individuelles des agriculteurs en matière de gestion des risques. Un partage adéquat des risques entre le gouvernement et l'industrie était à la base de l'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) de mi-parcours du *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2* qui a été présenté aux ministres à l'été 2016. Cette analyse sera réexaminée dans le cadre de l'examen FPT des programmes de GRE afin de préciser le niveau de risque que les agriculteurs devraient gérer eux-mêmes, compte tenu des forces du marché mondial et des mesures gouvernementales prises par des administrations concurrentes. Des renseignements concernant la responsabilité des agriculteurs en matière de gestion des risques seront communiqués à ceux-ci en temps et lieu. L'examen des programmes de GRE comprendra une analyse de la mesure dans laquelle ces programmes contribuent à l'atteinte des objectifs du nouveau cadre FPT.

Les options découlant de l'examen des programmes de GRE seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

RECOMMANDATION 8

Pour que les agriculteurs puissent raisonnablement estimer les paiements qu'Agri-stabilité leur versera, nous recommandons que le Ministère leur fournisse les renseignements et les outils qui leur permettra de le faire.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent que la prévisibilité des paiements est une difficulté inhérente à la conception de programmes, comme Agri-stabilité, qui sont fondés sur le revenu agricole individuel. L'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE) portera d'abord sur Agri-stabilité et les risques du marché, compte tenu des préoccupations soulevées par l'industrie, notamment au chapitre de la prévisibilité des paiements. Le Ministère collaborera avec les collègues FPT afin d'explorer des options pour aider les agriculteurs à faire une estimation raisonnable des paiements d'Agri-stabilité.

Les options découlant de l'examen des programmes de GRE seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

4.2.3 Les agriculteurs ne reçoivent pas les paiements l'année durant laquelle ils ont subi des pertes

De 2011 à 2015, les agriculteurs ont reçu leurs paiements d'Agri-stabilité, en moyenne, huit mois après la fin de leur année d'imposition. Par exemple, seulement 24 (1 %) des bénéficiaires d'Agri-stabilité pour l'année 2015 ont reçu des paiements (totalisant 4,5 millions de dollars) à la fin de 2015. Ces paiements ont été versés parce que des agriculteurs avaient présenté des demandes de paiement provisoire ou parce que leur année d'imposition avait pris fin prématurément.

Les retards dans les paiements sont attribuables à la conception du programme. Agricorp utilise les données de l'impôt sur le revenu détenues par l'Agence du revenu du Canada pour calculer les paiements d'Agri-stabilité. Pour toute année civile, les déclarations de revenu doivent être soumises en avril ou en juin de l'année suivante. Agricorp recueille ensuite des renseignements additionnels auprès des agriculteurs de juin jusqu'à décembre, au plus tard. Le personnel d'Agricorp commence à examiner les demandes de paiement une fois qu'il a reçu tous les formulaires et renseignements fiscaux requis. Il est ressorti de notre examen des demandes de paiement d'Agri-stabilité de 2011 à 2015 que le délai de traitement d'une demande va de moins d'un jour à cinq ans. En moyenne, le délai de traitement des demandes qui se sont soldées par le versement d'un paiement a été de presque trois mois et demi. Ce délai comprend l'examen des données de l'impôt sur le revenu soumises par les agriculteurs et tous les examens subséquents nécessaires aux fins de l'approbation des paiements, particulièrement lorsqu'il s'agit de montants importants.

L'OCDE a mentionné au sujet d'Agri-stabilité que la « lenteur des paiements ne joue pas en faveur d'un programme qui vise à stabiliser les revenus agricoles » parce que les « paiements tardifs ne permettent pas de répondre aux problèmes de trésorerie susceptibles de survenir suite à une mauvaise année, et peuvent arriver quand le revenu est en hausse ».

Le Ministère nous a dit que les moments où surviennent des besoins de trésorerie varient selon le type d'exploitation agricole. Cependant, les agriculteurs qui subissent une perte importante au début de leur année d'imposition peuvent devoir attendre près de deux ans pour recevoir leur paiement d'Agri-stabilité. L'OCDE a mentionné que ce type d'indemnisation tardive peut aider à gérer les petites diminutions de revenu, mais « ne peut jamais être approprié pour [...] des crises à court terme ».

Notre sondage a aussi mis en exergue le fait qu'il importe que les paiements soient versés rapidement. Par exemple, un agriculteur a indiqué que [*traduction*] « durant une période de végétation (telle que celle de 2017 jusqu'ici) lors de laquelle beaucoup d'agriculteurs ont perdu entre 30 % et 80 % de leurs cultures en raison de pluies trop abondantes, une accélération du versement des paiements aiderait les agriculteurs à continuer de payer leurs factures ».

Le risque d'avoir à rembourser les fonds peut dissuader les agriculteurs de présenter des demandes de paiement provisoire

L'une des principales critiques que formulent les agriculteurs à l'égard d'Agri-stabilité concerne les délais de paiement, mais le Ministère nous a dit que ces délais découlent d'un compromis entre la rapidité et l'exactitude. Aux fins d'exactitude, Agricorp a besoin de renseignements provenant de l'Agence du revenu du Canada, ce qui prend beaucoup de temps. Le Ministère a indiqué que les paiements provisoires peuvent constituer une option pour remédier au problème des délais.

Les agriculteurs peuvent présenter des demandes de paiement provisoire en cas de problèmes graves de trésorerie. Un paiement provisoire fournit à un agriculteur la moitié du paiement estimatif d'Agri-stabilité, et il sera déduit du montant du paiement définitif d'Agri-stabilité fondé sur le revenu et les dépenses réels de l'agriculteur. Cependant, il est ressorti de notre analyse des paiements versés ces cinq dernières années que moins de 1 % de participants à Agri-stabilité ont présenté des demandes de paiement provisoire – par exemple, au total, seulement 42 agriculteurs ont présenté des demandes de paiement provisoire en 2015.

Ni le Ministère ni Agricorp n'ont déterminé les raisons des bas taux de demandes de paiement provisoire. Le rapport d'audit interne de 2012 sur l'exécution d'Agri-stabilité par Agriculture et Agroalimentaire Canada a offert une explication possible pour le faible nombre de demandes : étant donné que les paiements provisoires sont fondés sur des chiffres et des estimations préliminaires, les agriculteurs hésitent à présenter des demandes parce qu'ils craignent que les fonds qu'ils obtiendront à titre provisoire soient recouvrés ultérieurement, lorsque les chiffres définitifs auront été déterminés.

Pour déterminer si cette préoccupation est justifiée, nous avons comparé le paiement provisoire au paiement définitif calculé d'Agri-stabilité pour tous les paiements provisoires versés de 2011 à 2015. Nous avons constaté que pour 14 % des bénéficiaires de paiements provisoires de 2011 à 2015, le montant du paiement provisoire a été supérieur à celui de l'indemnisation définitive calculée d'Agri-stabilité, ce qui donne à penser que le paiement provisoire a donné lieu à un trop-payé. Les différents trop-payés allaient de 145 $ à 79 000 $. Exprimés en pourcentage, les différents trop-payés représentaient de 3 % à 100 % du montant des paiements provisoires versés. En moyenne, la valeur du trop-payé représentait 64 % du paiement provisoire.

Nous avons aussi constaté qu'Agricorp calcule manuellement tous les paiements provisoires au moyen d'Excel, ce qui accroît le risque d'erreur. Cette situation est attribuable au fait que le système de TI qu'utilise Agricorp pour administrer Agri-stabilité n'a pas la capacité de calculer les paiements provisoires. Cette question est examinée plus en détail à la **section 4.5.1**.

RECOMMANDATION 9

Pour qu'un plus grand nombre d'agriculteurs reçoivent des paiements d'Agri-stabilité en temps opportun, nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales collabore avec les groupements de producteurs spécialisés pour déterminer la raison des bas taux de demandes de paiement provisoire.

Nous recommandons également qu'Agricorp renforce ses processus afin d'améliorer l'exactitude des paiements provisoires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE ET D'AGRICORP

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Les paiements provisoires sont calculés en fonction de données réelles établies sur six mois et des projections du producteur pour les six derniers mois. Le Ministère et Agricorp collaboreront avec les groupements de producteurs spécialisés afin de mieux comprendre les raisons des faibles taux de demandes de paiement provisoire, et ils examineront des façons d'améliorer les projections des producteurs, lorsqu'ils éprouvent des difficultés financières, afin d'accroître l'exactitude des paiements provisoires. Toute amélioration à cet égard, y compris les changements apportés au calcul des paiements provisoires, sera mise en oeuvre pour l'année de programme 2019.

4.3 Le Ministère est mal outillé pour fournir un soutien durant les situations de crise

4.3.1 Les programmes existants sont probablement insuffisants en cas de crise

Le Ministère nous a dit que l'ensemble existant de programmes de gestion des risques des entreprises avait pour objet de remédier aux difficultés auxquelles fait face le secteur de l'agriculture sans qu'il soit nécessaire de recourir à des programmes ponctuels. Cependant, il est ressorti de notre examen que le soutien fourni au moyen des programmes existants peut ne pas suffire en cas de crise importante; une aide financière additionnelle provenant de programmes ponctuels peut être requise (voir l'**annexe 3**). Plus particulièrement :

- **En raison de la participation faible et décroissante à Agri-stabilité, un nombre réduit d'agriculteurs profitent de la protection nécessaire contre les pertes.** Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux mentionnent qu'Agri-stabilité constitue le principal programme pour ce qui est de traiter les pertes attribuables à l'évolution du marché. Cependant, à l'heure actuelle, les trois quarts des agriculteurs de l'Ontario ne sont pas protégés dans le cadre d'Agri-stabilité. Lors de la conférence des ministres et sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'Agriculture de 2016, on s'est inquiété du fait que le faible taux de participation à Agri-stabilité puisse accroître le besoin de financement additionnel en situation de crise. Même les agriculteurs qui participent à Agri-stabilité peuvent ne pas profiter de la protection nécessaire en raison des récents changements apportés au programme (qui sont décrits à la **section 4.2.2** ci-dessus).
- **L'ensemble actuel de programmes ne fournirait pas un soutien durant les crises prolongées.** Étant donné que les paiements d'Agri-stabilité sont fondés sur une moyenne mobile sur cinq ans du revenu net (c.-à-d. le revenu net des agriculteurs pour la période de cinq ans la plus récente), les agriculteurs sont moins susceptibles de recevoir des paiements s'ils viennent de connaître des mauvaises années consécutives. Comme leur revenu net moyen diminue en raison des mauvaises années, les agriculteurs doivent subir une baisse beaucoup plus marquée de leur revenu net pour avoir droit à un paiement. Le Ministère nous a dit qu'Agri-stabilité avait été intentionnellement conçu de manière à s'assurer que le gouvernement ne soutient pas des exploitations agricoles qui ne sont pas viables. Dans le même ordre d'idées, étant donné que les paiements d'Assurance-production sont aussi fondés sur une moyenne mobile sur 5 ou 10 ans du rendement d'une exploitation, les agriculteurs sont moins

susceptibles de recevoir des paiements s'ils viennent de connaître des années consécutives de faible rendement.

- **L'Assurance-production vise à indemniser les cultivateurs uniquement pour les diminutions de rendement ou les pertes attribuables à des conditions météorologiques difficiles, des animaux sauvages, des infestations de ravageurs ou des maladies.** Le programme ne protègera pas les agriculteurs contre les pertes découlant de prix de vente faibles ou de prix d'offre élevés.
- **Le Ministère a limité à 100 millions de dollars le financement annuel du Programme ontarien de gestion des risques, ce qui comprend les frais d'administration.** Par conséquent, la valeur des paiements et le pourcentage de perte pour lequel les agriculteurs sont indemnisés diminuent à mesure que s'accroît le nombre d'agriculteurs qui présentent des demandes de financement. En outre, le Ministère a mentionné que la participation au programme est trop faible et que le programme est trop axé sur les exploitations de grande taille (cette question est abordée à la **section 4.1.2**) pour répondre aux besoins en matière de soutien d'urgence durant les périodes difficiles.
- **Agri-investissement protègerait uniquement contre les petites fluctuations du revenu.** Agri-investissement consiste en un programme de comptes d'épargne dans lesquels les ministères fédéral et ontarien de l'Agriculture versent des contributions de contrepartie égales aux dépôts des agriculteurs. Cependant, en janvier 2017, le solde médian des comptes des agriculteurs s'établissait à 2 900 $, et seulement 5 % des participants avaient un solde de plus de 50 000 $ dans leur compte.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont effectué un « test de tension » en 2016 pour déterminer la mesure dans laquelle les programmes pancanadiens de gestion des risques des entreprises aideraient les agriculteurs en cas de phénomènes météorologiques extrêmes et d'événements extrêmes relatifs au marché. Le test a montré que dans le cas d'une chute de 70 % du revenu net découlant d'une crise du marché, Agri-stabilité ne couvrirait que 20 % de la baisse et Agri-investissement ne comblerait qu'une partie du manque à gagner, et que les agriculteurs ne recevraient aucune indemnisation pour le reste de la diminution de revenu. Cela donne à penser que les programmes existants feraient en sorte que les agriculteurs aient besoin d'un soutien additionnel important en cas d'urgence.

Le sondage que nous avons mené a aussi confirmé que les agriculteurs ne croient pas que les programmes fournissent un soutien suffisant pour les aider à assurer leur viabilité durant une crise. Comme il est indiqué à l'**annexe 5**, de 64 % à 82 % des répondants ont mentionné qu'ils estimaient que les programmes ne fournissaient pas un soutien suffisant pour les aider à assurer leur viabilité durant les situations de crise ou qu'ils n'étaient pas certains que les programmes étaient suffisants.

4.3.2 Le plan d'urgence du Ministère est inadéquat pour ce qui est de fournir un soutien en cas de crise

Le Ministère n'a pas élaboré un plan d'urgence qui faciliterait l'offre d'un soutien aux agriculteurs durant une crise du marché. Dans le cadre de la planification de la gestion des urgences par le gouvernement provincial, le Ministère a créé un plan de gestion des incidents qui aide à endiguer les situations d'urgence liées à des maladies des animaux et des végétaux, à des infestations de ravageurs ou à une contamination des aliments.

Le plan de gestion des incidents peut faciliter la mobilisation du personnel du Ministère en vue d'une intervention rapide en cas d'urgence, mais il n'est pas conçu pour remédier aux crises de longue durée ou fournir une aide financière afin d'aider le secteur de l'agriculture à se remettre des pertes.

Le plan ne comporte pas de critères qui précisent les types de coûts couverts et le niveau de soutien devant être fourni en cas d'urgence. En outre, le plan ne serait probablement pas utilisé durant des crises du marché comme celles associées à des coûts d'intrants élevés ou aux taux de change.

À titre de comparaison, le *Primary Sector Recovery Framework* de la Nouvelle-Zélande comprend une planification de gestion des urgences assortie d'un soutien en matière de redressement financier. Ce cadre prévoit une aide financière éventuelle pour les incidents de petite, moyenne et grande ampleur, et intègre les services existants de soutien social.

Le plan actuel de secours d'urgence ne couvre pas les crises de longue durée ni les crises liées au marché

Le *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2* comprend un cadre de secours d'urgence – appelé Agri-relance – qui décrit le processus que peuvent suivre les gouvernements fédéral et provinciaux lorsque survient une catastrophe. Agri-relance procure une aide financière pour atténuer les répercussions d'une catastrophe naturelle et aider les agriculteurs à reprendre leurs activités le plus rapidement possible. Le programme est utilisé dans les cas de catastrophe naturelle, comme les conditions météorologiques extrêmes, les maladies des animaux d'élevage, les infestations de ravageurs et les contaminations de l'environnement. Il ne s'applique pas aux crises liées au marché.

Le Ministère a aussi indiqué qu'Agri-relance ne vise pas à remédier aux catastrophes récurrentes ni aux crises de longue durée, et ce, même si l'OCDE a mentionné que le changement climatique fait en sorte d'accroître la probabilité et la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes. L'histoire nous enseigne également que les ralentissements ou les crises du marché peuvent avoir des conséquences à long terme, comme le fléchissement de l'industrie porcine à la fin des années 2000 en raison de la vigueur du dollar canadien et des prix élevés des céréales, ou l'élimination progressive de l'industrie du tabac.

En outre, les documents internes du Ministère indiquent qu'Agri-relance ne fournirait pas un soutien en temps opportun. Par exemple, lorsque le secteur apicole de l'Ontario a dû composer avec un taux de mortalité anormalement élevé des abeilles en raison de conditions météorologiques difficiles en 2014, le Ministère n'a pas suivi le processus d'Agri-relance étant donné le « long processus d'approbation » requis pour évaluer l'admissibilité à un financement et obtenir des fonds du gouvernement fédéral. Il a plutôt choisi de créer un nouveau programme de deux ans appelé Programme d'aide financière aux apiculteurs.

L'OCDE a insisté sur l'importance de se doter d'un ensemble de procédures préalablement établies, de critères de déclenchement et d'une définition claire du type et du niveau d'assistance pour aider les gouvernements à gérer une crise.

Les pertes agricoles les plus importantes sont attribuables à des crises du marché

Il est ressorti d'une étude menée par l'OCDE en 2011 sur les catastrophes majeures auxquelles ont fait face les agriculteurs canadiens que les pertes les plus graves pour lesquelles le gouvernement avait dû intervenir étaient liées au marché. Cela est également le cas en Ontario.

Comme le montre l'**annexe 3**, le programme ponctuel le plus important des 10 années a été le Paiement ontarien aux horticulteurs et aux éleveurs de bovins et de porcs (le Paiement) en 2007-2008, dans le cadre duquel 139 millions de dollars ont été versés à plus de 13 000 agriculteurs qui avaient subi des pertes considérables en raison des conditions difficiles du marché. L'**annexe 6** décrit les problèmes qu'a eus le Ministère à exécuter le Paiement. Un plan d'urgence pourrait aider à guider la conception de programmes ponctuels futurs afin d'éviter des problèmes semblables.

Un groupe d'agriculteurs intente actuellement une poursuite contre le Ministère et Agricorp;

ces agriculteurs allèguent que dans le cadre du Paiement, les indemnisations ont été fondées sur de l'information désuète qui ne tenait pas compte de l'ampleur de leurs pertes à ce moment.

RECOMMANDATION 10

Pour que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) fournisse en temps opportun un soutien approprié aux agriculteurs dans les situations de crise, nous recommandons que le Ministère :

- élabore un plan d'intervention en cas de crise qui décrive les rôles et les responsabilités concernant la conception et l'exécution des programmes de gestion de crise, établisse des critères indiquant à quel moment le soutien sera fourni et qui en seront les bénéficiaires, et détermine les sources possibles de financement;
- collabore avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour accélérer le processus d'Agri-relance.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la vérificatrice générale que le soutien en matière de gestion des risques des entreprises (GRE) qui est offert aux agriculteurs en temps de crise du marché peut être amélioré. L'ensemble de programmes de GRE doit pouvoir soutenir les producteurs sans qu'on ait besoin de recourir à des mécanismes d'aide ponctuelle. Le Ministère convient que l'ensemble de programmes, compte tenu du taux de participation actuel au programme Agri-stabilité, pourrait rendre certains producteurs qui ont choisi de ne pas participer vulnérables à un événement inattendu sur le marché.

À partir de l'année de programme 2018, le programme Agri-stabilité comportera un nouveau mécanisme à l'aide duquel l'Ontario pourra collaborer avec le gouvernement fédéral afin d'accorder aux producteurs un accès tardif au programme dans le cas où une crise survient après l'expiration du délai normal pour présenter une demande. Les détails du mécanisme et les critères connexes seront mis au point par les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux (FPT) au cours des prochains mois.

L'examen FPT des programmes de GRE comprendra des simulations de la façon dont l'ensemble actuel répond aux événements d'importance, et examinera les possibilités d'amélioration. De plus, des options seront présentées afin d'accroître le taux de participation aux programmes et d'accélérer l'attribution du soutien, y compris celui offert dans le cadre du processus Agri-relance. Dans le contexte de ces examens, le Ministère collaborera avec ses partenaires afin de documenter un plan d'intervention en cas de crise.

Les options découlant de l'examen des programmes de GRE seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

4.4 Des trop-payés sont attribuables à des renseignements inexacts et trompeurs de la part d'agriculteurs

4.4.1 Les paiements sont fondés sur l'information déclarée par les agriculteurs

Les paiements versés dans le cadre des programmes de gestion des risques des entreprises sont fondés sur le revenu, les dépenses et les autres renseignements financiers que les agriculteurs fournissent principalement dans leurs déclarations de revenu. Les agriculteurs ne sont pas tenus de transmettre de la documentation indépendante, comme des factures et des reçus d'achat, à l'appui de l'information qu'ils déclarent à Agricorp au

titre de l'Assurance-production et du Programme ontarien de gestion des risques.

Étant donné l'absence de documents indépendants pour vérifier les renseignements déclarés par les agriculteurs, le personnel d'Agricorp peut seulement évaluer le caractère raisonnable de l'information fournie lorsqu'il examine les demandes. Il est mentionné dans un rapport de 2016 de Vérification interne Ontario que, lorsque les agriculteurs sont tenus de fournir peu de documents de soutien, les programmes sont exposés à un risque d'usage abusif. Dans le cadre de notre examen d'un échantillon de dossiers de paiement et à partir des constatations du groupe d'audit des programmes d'Agricorp, nous avons relevé que des agriculteurs recevaient des paiements inexacts comme suit :

Des paiements inexacts découlent de la présentation de renseignements incorrects par les agriculteurs

De 2013 à 2017, le groupe d'audit des programmes d'Agricorp a constaté que pour 31 % des quelque 560 audits qu'il a réalisés, des agriculteurs avaient reçu des trop-payés ou des moins-payés totalisant 5,6 millions de dollars. La **figure 14** présente un résumé des résultats des audits effectués de 2013 à 2017.

Le groupe d'audit des programmes d'Agricorp s'assure que les agriculteurs admissibles reçoivent des paiements exacts en demandant aux agriculteurs de lui fournir des documents à l'appui ou en se rendant dans les exploitations agricoles pour valider les renseignements déclarés par les agriculteurs. Le groupe analyse également l'examen qu'a effectué Agricorp de l'information soumise par les agriculteurs pour s'assurer que les paiements ont été correctement calculés.

Figure 14 : Résultats des audits des programmes effectués par Agricorp, 2012–2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2013	2014[1]	2015	2016	2017	Total
Nombre total de dossiers audités	138	113	91	104	116	**562**
Valeur totale des paiements audités (millions de dollars)[2]	16,6	1,5	12,2	9,0	15,5	**54,8**
Dossiers pour lesquels les paiements ont été rajustés[3]						
Nombre de dossiers avec moins-payés	11	1	10	17	17	**56**
Nombre de dossiers avec trop-payés	19	3	25	30	41	**118**
Nombre total de dossiers pour lesquels les paiements ont été rajustés	**30**	**4**	**35**	**47**	**58**	**174**
En pourcentage des dossiers audités	22	4	38	45	50	**31**
Valeur des rajustements de paiement						
Valeur des moins-payés (millions de dollars)	0,034	0,002	0,218	2,073	0,041	**2,368**
Valeur des trop-payés (millions de dollars)	0,111	0,047	0,845	0,899	1,286	**3,188**
Valeur absolue des rajustements de paiement (millions de dollars)	**0,145**	**0,049**	**1,063**	**2,972**	**1,327**	**5,556**
En pourcentage des paiements audités	1	3	9	33	9	**10**

1. La vaste majorité des audits menés en 2014 a porté sur des dossiers de « non-paiement » sélectionnés de manière aléatoire. Après les recommandations formulées par la Division de la vérification interne de l'Ontario, des dossiers à risque élevé ont été inclus dans les audits des années subséquentes.
2. Valeur avant les audits.
3. Les rajustements de paiement comprennent toute majoration ou minoration du paiement calculé à la suite d'un audit. Cela inclut les rajustements découlant d'audits effectués avant que les paiements soient versés aux agriculteurs.

Dans 72 % des dossiers ayant fait état de trop-payés ou de moins-payés en 2017, l'erreur découlait de la transmission de renseignements inexacts sur le revenu et les dépenses dans les demandes. Voici quelques exemples :

- L'audit de 2016 des paiements d'Agri-stabilité versés à trois sociétés d'exploitation agricole apparentées a révélé que celles-ci avaient reçu un trop-payé de 362 000 $ en 2013. Elles avaient inclus des montants non admissibles dans leur revenu et leurs dépenses.
- L'audit de 2016 d'un paiement d'Agri-stabilité versé à une exploitation agricole a révélé que l'agriculteur avec déclaré de manière inappropriée des soldes de stocks d'ouverture et de clôture, et qu'il avait inclus des montants non admissibles dans son revenu et ses dépenses. L'audit a donné lieu à 30 rajustements touchant divers postes de revenu et de dépenses dans les demandes de 2013 et de 2014 de l'agriculteur, qui se sont traduits par des moins-payé totalisant 1,1 million de dollars les deux années.

Des trop-payés sont attribuables à de faux renseignements fournis par des agriculteurs

En 2015-2016, le groupe d'audit des programmes d'Agricorp a repéré cinq cas où des agriculteurs avaient fourni des renseignements faux ou trompeurs à Agricorp tant dans leur demande de paiement au titre d'Agri-stabilité que dans celle du Programme ontarien de gestion des risques. Par exemple, Agricorp a constaté que les gestionnaires de six exploitations ayant conclu des arrangements financiers complexes entre eux avaient fourni des documents fictifs à Agricorp, tels que des factures pour la vente de nourriture et d'animaux. Ils avaient également soumis de multiples demandes de paiement pour le même bétail de 2011 à 2015. Durant cette période, les agriculteurs ont reçu des indemnisations totalisant plus de 200 000 $ au titre d'Agri-stabilité et du Programme ontarien de gestion des risques.

Avant 2016-2017, le groupe d'audit des programmes d'Agricorp ne faisait pas le suivi des cas où des agriculteurs avaient fourni des renseignements faux ou trompeurs dans leurs demandes. Cependant, en 2015 le groupe d'audit a constaté qu'un agriculteur avait déclaré en partie seulement le rendement de ses cultures de soya et de maïs dans ses demandes de 2011 et de 2013 au titre de l'Assurance-production en incluant une portion de son rendement au nom de son épouse. Le montant de la demande de 2011 relative à la culture de soya avait été de 76 000 $ tandis que celui de la demande de 2013 relative à la culture de maïs avait été de 45 000 $. Agricorp a récupéré la totalité du montant de la demande de 2011, qui avait déjà été versé, et a rejeté la demande présentée en 2013, qui était en cours de traitement pendant l'audit.

Conscients du fait que la participation à des ententes d'engraissement à forfait peut influer sur l'admissibilité des agriculteurs au Programme ontarien de gestion des risques et sur les montants versés par celui-ci (comme il est décrit à la **section 4.1.3**), nous avons voulu déterminer si les agriculteurs déclaraient les ententes de ce type dans leurs demandes. Nous avons observé que seuls les exploitants de parcs d'engraissement sont tenus de déclarer leur participation à ces ententes. Nous avons analysé les données de l'impôt sur le revenu détenues par l'Agence du revenu du Canada pour la période allant de 2012 à 2016, et nous avons constaté que 42 % des agriculteurs qui avaient fait état de revenus liés à des activités d'engraissement à forfait au cours de cette période n'ont pas indiqué dans leur demande de paiement au titre du Programme qu'ils engraissaient du bétail appartenant à un autre agriculteur. Agricorp nous a dit qu'il est possible que les types de bétail que ces agriculteurs engraissent à forfait diffèrent de ceux qu'ils ont inscrits au Programme. Cette possibilité n'a toutefois pas été confirmée par Agricorp, car son personnel n'est pas tenu d'examiner les données de l'impôt sur le revenu des agriculteurs lorsqu'il évalue les demandes de paiement.

Le fait que seule l'une des parties à l'entente (soit les exploitants de parcs d'engraissement) est tenue de déclarer sa participation à ce type d'arrangement ne permet pas à Agricorp de disposer des renseignements dont il a besoin pour déterminer laquelle des parties est admissible à des paiements au titre du Programme. Comme il est indiqué à la **section 4.1.3**, la détermination de l'admissibilité à des paiements dépend des modalités de l'entente d'engraissement à forfait. En fait, 5 des 15 agriculteurs dont il est question dans cette section qui ont touché des paiements erronés étaient des propriétaires de bétail qui n'étaient pas tenus de déclarer leur participation à des ententes d'engraissement à forfait. Les cinq agriculteurs ont reçu des paiements totaux de 1,8 million de dollars dans le cadre du Programme, paiements auxquels ils n'avaient pas droit. Nous avons également observé que le personnel d'Agricorp n'est pas tenu de vérifier les dépenses liées à l'engraissement à forfait, même s'il a accès à ces données dans les déclarations de revenu des agriculteurs. Il ressort de notre analyse des données de l'impôt sur le revenu détenues par l'Agence du revenu du Canada de 2012 à 2016 que 112 propriétaires de bétail, en moyenne, ont déclaré des dépenses liées à l'engraissement à forfait dans leur déclaration de revenu par année. Agricorp n'a pas fait l'analyse de cette information pour déterminer si les deux parties à l'entente avaient bien déclaré le bétail pour lequel elles avaient droit à des paiements au titre du Programme.

4.4.2 Les exploitations font l'objet de visites sur place dans quelques cas seulement

Il n'est pas obligatoire de visiter les exploitations agricoles pour vérifier les renseignements déclarés par les agriculteurs dans les demandes de paiement au titre d'Agri-stabilité et du Programme ontarien de gestion des risques.

Dans le cas de l'Assurance-production, des visites sont effectuées selon les circonstances de la demande d'indemnisation, par exemple lorsque la demande semble inhabituellement importante pour la région ou l'année, ou lorsque l'agriculteur a fréquemment présenté des demandes d'indemnisation dans le passé. Cependant, Agricorp ne procède pas à un suivi systématique du nombre de visites d'exploitations une année donnée ou des résultats de ces visites.

À notre demande, Agricorp a dressé une liste des activités menées par son personnel sur le terrain en 2015, à partir de son système de suivi du temps. La liste indique que le personnel sur le terrain d'Agricorp a effectué près de 11 000 visites d'exploitations. Nous avons toutefois constaté que les membres du personnel avaient consigné leurs visites différemment. Par exemple, certains employés avaient saisi des visites distinctes pour chaque culture inspectée.

En raison de ces facteurs, nous n'avons pu déterminer de manière raisonnable la proportion de demandes qui ont été vérifiées au moyen de visites des exploitations. Dans le sondage que nous avons mené auprès des agriculteurs, nous avons demandé à ceux-ci si Agricorp avait effectué une visite de leur exploitation dans les cinq dernières années. Environ un quart des répondants ont indiqué qu'Agricorp avait visité leur exploitation et que la visite avait eu pour objet principal de réaliser une inspection d'une culture ou du rendement relativement à une demande d'indemnisation au titre de l'Assurance-production.

Nous avons également examiné un échantillon de dossiers d'inspection pour comprendre comment le personnel sur le terrain d'Agricorp vérifiait les renseignements déclarés par les agriculteurs. Nous avons constaté que les rapports d'inspection ne contenaient pas suffisamment d'information sur la manière dont les renseignements avaient été vérifiés. Par exemple, il n'y avait pas de critères précis pour déterminer si l'agriculteur utilisait de bonnes pratiques de gestion agricole. Il revient au personnel sur le terrain de déterminer si une portion quelconque de la demande est attribuable à de mauvaises pratiques de gestion agricole, ce qui

peut entraîner le rejet d'une partie ou de la totalité de la demande. Agricorp nous a dit que l'évaluation requise pour déterminer si les agriculteurs ont utilisé ou non de bonnes pratiques de gestion est de nature subjective, car le personnel doit tenir compte des conditions de croissance des cultures, qui sont variables, ainsi que de la méthode de culture (c.-à-d. conventionnelle ou biologique).

Les exemples ci-après mettent en exergue l'importance d'exécuter des visites des exploitations et de consigner la manière dont les renseignements déclarés par les agriculteurs ont été vérifiés durant ces visites :

- En 2015, un agriculteur a présenté une demande de paiement au titre d'Agri-stabilité et a déclaré une perte de stocks s'élevant à 3 millions de dollars. Le personnel d'Agricorp n'a pas visité l'exploitation parce que les visites ne sont pas obligatoires dans le cadre d'Agri-stabilité et que l'agriculteur ne participait pas à l'Assurance-production. Un audit subséquent d'Agricorp a mentionné qu'une visite de l'exploitation aurait [*traduction*] « permis [au personnel d'Agricorp] d'évaluer à temps les circonstances de la catastrophe et de déterminer si des pratiques agricoles exemplaires avaient été utilisées ». Par conséquent, Agricorp ne disposait que de deux options : accepter l'estimation faite par l'agriculteur de la perte de stocks sans documents à l'appui, ou estimer la perte en se fondant sur les niveaux de stocks d'années antérieures. Agricorp a choisi d'accepter l'estimation fournie par l'agriculteur et a versé à celui-ci un paiement total de 2,43 millions de dollars.
- Entre 2011 et 2016, pour trois des six cas de demandes d'indemnisation de l'Assurance-production dont le montant du paiement a été modifié à la suite d'un examen ou d'un appel, les modifications ont été apportées en raison de rapports d'inspection mal documentés. Par exemple, le Tribunal a accordé un montant additionnel de 147 000 $ (46 % de plus que le paiement original) à un agriculteur parce qu'il avait [*traduction*] « entendu des témoignages contradictoires de la part des différents [employés d'Agricorp qui ont visité l'exploitation] concernant le type de maladie présente et le nombre de plantes touchées » et qu'Agricorp n'avait pas été en mesure de fournir d'éléments probants montrant que les employés avaient inspecté des sites identiques dans les vignes.

RECOMMANDATION 11

Pour que les paiements de soutien agricole soient exacts et versés uniquement aux agriculteurs admissibles, nous recommandons, en ce qui concerne les demandes à risque élevé, qu'Agricorp :

- exige des documents sources à l'appui des renseignements que les agriculteurs présentent dans leurs demandes;
- détermine explicitement les circonstances dans lesquelles une visite de l'exploitation est nécessaire pour valider les renseignements déclarés par un agriculteur, et fasse un suivi des résultats des visites d'exploitations.

RÉPONSE D'AGRICORP

Agricorp souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il apportera des améliorations au processus interne d'indemnisation fondée sur les risques, qui comprend des audits ciblés, aléatoires et de grande valeur, afin de cerner les circonstances dans lesquelles il y a lieu d'obtenir des documents sources supplémentaires ou d'effectuer une visite de l'exploitation pour valider les renseignements fournis par l'agriculteur. Cette mesure sera ajoutée au processus de traitement des demandes au cours de l'année de programme 2018.

Un nouveau système d'exécution de l'Assurance-production comprendra des

fonctions qui permettront de mieux faire rapport des visites d'exploitations, y compris celles effectuées dans le but de vérifier les demandes d'indemnisation, et de leurs résultats. À long terme, Agricorp compte faire passer Agri-stabilité et le Programme ontarien de gestion des risques au nouveau système.

4.5 Les systèmes de TI vieillissants d'Agricorp sont onéreux et sujets aux erreurs

Agricorp utilise plus de 30 systèmes de TI pour administrer l'Assurance-production, Agri-stabilité et le Programme ontarien de gestion des risques. Il emploie 30 systèmes secondaires pour saisir des renseignements dans les 4 principaux systèmes dont il se sert pour administrer les programmes ou pour extraire des renseignements de ceux-ci.

L'un des 4 principaux systèmes, celui servant à administrer l'Assurance-production, est âgé de 25 ans, tandis qu'un autre, celui utilisé aux fins d'Agri-stabilité, est en place depuis plus de 10 ans.

4.5.1 Des erreurs liées aux systèmes font en sorte que des agriculteurs reçoivent des renseignements et des paiements inexacts

Ces cinq dernières années, il y a eu plus de 31 erreurs liées aux systèmes qui ont fait en sorte que des agriculteurs ont obtenu des renseignements incorrects sur leur participation aux programmes ou reçu des paiements erronés totalisant plus de 2,7 millions de dollars. Dans plus de 85 % des cas, Agricorp a repéré et corrigé les erreurs uniquement après avoir été informé de celles-ci par les agriculteurs.

Les systèmes nécessitent des solutions de rechange manuelles qui entraînent des retards et des erreurs. Par exemple, Agricorp a mentionné en 2007 que le système Zephyr, qui est utilisé aux fins de l'exécution d'Agri-stabilité, avait été conçu à l'origine pour exécuter un petit programme de secours d'urgence sans [*traduction*] « le flux de travail, les pistes d'audit, la fonctionnalité financière ou la capacité de traiter le volume de dossiers que doit gérer le système ».

Malgré les modifications importantes apportées à Zephyr au fil des ans, le système n'est toujours pas en mesure d'effectuer certains calculs. Par exemple, les paiements provisoires d'Agri-stabilité ne sont pas calculés au moyen de Zephyr. Pour 2015, des paiements d'Agri-stabilité s'élevant à près de 17 millions de dollars, soit 23 % de la valeur totale des paiements du programme (y compris les paiements provisoires), ont été calculés manuellement à l'aide de feuilles de calcul Excel, pour ensuite être importés dans Zephyr aux fins de traitement. Dans le cadre de notre examen de paiements provisoires, nous avons repéré des erreurs et des retards qui étaient attribuables à des erreurs humaines. Par exemple :

- En 2012, un employé d'Agricorp s'est trompé en saisissant dans une feuille de calcul Excel les données sur la superficie en acres figurant dans une demande, ce qui s'est soldé par le versement initial à l'agriculteur d'un paiement provisoire inférieur de 6 000 $ par rapport à ce à quoi il avait droit. L'erreur a été repérée par le comptable de l'agriculteur après la réception du paiement.
- En 2012, un paiement provisoire a été retenu pendant deux mois parce que le personnel d'Agricorp avait omis le calcul des frais de demande, qui devaient aussi être déterminés manuellement. Même si le paiement provisoire était déjà calculé, Agricorp ne pouvait émettre le paiement tant que les frais de demande n'avaient pas été déduits du montant du paiement. Agricorp a constaté l'omission seulement après que le comptable de l'agriculteur se fut informé au sujet du paiement provisoire.

Les frais de participation annuels des agriculteurs peuvent aussi être calculés manuellement au moyen de feuilles de calcul Excel lorsque Agricorp ne dispose pas de renseignements complets au sujet d'un agriculteur

du fait qu'il s'agit d'un nouveau participant ou d'un ancien participant dont les renseignements sont incomplets. Ces cinq dernières années, les frais de 20 % (16 000) des participants à Agri-stabilité, qui totalisaient 6,7 millions de dollars (16 % du total des frais facturés), ont été calculés manuellement. Avant nos demandes de renseignements, Agricorp ne connaissait pas la valeur des frais calculés manuellement.

Les solutions de rechange manuelles entraînent une hausse des coûts et accroissent le risque d'erreur humaine. Selon Agricorp, entre 8 et 15 employés consacrent environ 5 à 10 jours par année au calcul manuel des frais d'Agri-stabilité. En outre, à la suite de nos demandes de renseignements, Agricorp a repéré une erreur où un employé avait saisi un revenu de 70 000 $ au lieu de 700 000 $ pour un agriculteur. Dans ce cas, l'agriculteur s'est vu facturer seulement 276 $, soit 12 % des frais corrects de 2 260 $.

En outre, les systèmes ne sont pas interreliés, et les données ne font pas l'objet d'une vérification suffisante de leur exactitude. Ces lacunes ont donné lieu, par exemple, à 4 erreurs liées aux systèmes en 2011 qui ont fait en sorte que 400 agriculteurs ont obtenu des renseignements erronés sur leur participation aux programmes ou ont reçu des paiements inexacts. Dans un cas, en raison d'une erreur de codage, 94 participants à Agri-stabilité et au Programme ontarien de gestion des risques ont reçu des trop-payés.

4.5.2 Le maintien des systèmes de TI entraîne des coûts considérables

Les coûts du maintien des divers systèmes de TI d'Agricorp représentent actuellement près du tiers des dépenses annuelles de l'organisme, comparativement à 20 % en 2007. En outre, à l'heure actuelle, le quart des employés d'Agricorp travaillent à la division des TI, contre 11 % en 2007.

Agricorp nous a dit que la hausse des coûts de TI peut être attribuée aux coûts croissants du maintien des systèmes vieillissants ainsi qu'aux coûts additionnels associés :

- aux équivalents temps plein chargés d'effectuer la mise à l'essai des systèmes et d'élaborer l'architecture logicielle;
- aux frais de logiciel, de matériel, de licence et d'impression;
- à l'ajout du Programme ontarien de gestion des risques en 2011.

Les divers systèmes ont été mis au point pour chaque programme particulier, et certains des systèmes secondaires exécutent des fonctions précises, comme la collecte des données pluviométriques et le calcul des rendements. Les différents systèmes ont été conçus en vue d'exécuter les fonctions particulières requises pour chacun des programmes, et ce manque de flexibilité a obligé Agricorp à élaborer un nouveau système aux fins du Programme ontarien de gestion des risques à l'intention des éleveurs. Agricorp a consacré 6 millions de dollars à ce nouveau système, ce qui comprenait le coût associé à une douzaine d'employés ou de consultants qui se sont ajoutés à l'effectif existant.

On ne sait pas combien coûtera le renouvellement des TI et combien de temps il faudra pour le mener à terme

Agricorp a déterminé en 2005 qu'il devait remplacer ses systèmes de TI, et il a fait le même constat en 2007. Le plan de renouvellement des TI en cinq étapes prévoyait que le projet serait achevé dans un délai de cinq ans, mais il n'incluait pas de coût estimatif total du projet.

En 2010, Agricorp a révisé son plan et demandé du financement pour seulement trois des cinq étapes. La première étape du plan modifié faisait intervenir l'élaboration de composantes de données communes sur les agriculteurs et les exploitations (par exemple, un identifiant Agricorp unique pour chaque agriculteur) devant être utilisées pour tous les systèmes. La réalisation de cette étape s'est échelonnée sur deux ans. Cependant, l'identifiant

unique ne peut être utilisé à l'heure actuelle que pour les trois programmes administrés par Agricorp, et pour aucun autre.

Agricorp a récemment obtenu l'approbation de la deuxième étape en vue de remplacer le système d'Assurance-production, qui est âgé de 25 ans. Ce projet devrait coûter 10,4 millions de dollars et s'échelonner sur trois ans.

Agricorp n'a pas préparé de plan de mise en oeuvre pour remplacer Zephyr, qui, selon Agricorp, était déjà [*traduction*] « inadéquat, instable, inefficace et désuet » en 2007. Au moment de notre audit, Agricorp n'avait pas déterminé le coût total du projet de renouvellement des TI et le temps qu'il faudra pour le mener à terme.

RECOMMANDATION 12

Pour que son projet de renouvellement des TI soit mené à terme en temps opportun, nous recommandons qu'Agricorp collabore avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales pour déterminer officiellement le financement et le calendrier du projet, et pour demander les approbations nécessaires aux fins de l'exécution de toutes les étapes du projet.

RÉPONSE D'AGRICORP

Agricorp souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et a entrepris des travaux pour moderniser les fonctions d'exécution de l'Assurance-production. Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont récemment approuvé le financement de ces travaux et ont établi une structure de gouvernance pour en surveiller la mise en oeuvre, qui devrait être terminée en 2021.

Agricorp présentera une liste des applications et des risques associés à chaque système vieillissant au Comité des finances et de la vérification du conseil d'administration d'Agricorp à compter de 2018. Cette démarche guidera le processus d'établissement du calendrier de renouvellement des demandes et des besoins en matière de financement.

4.6 Le conseil d'administration d'Agricorp n'a pas reçu de la direction des renseignements étayés par des documents concernant les résultats des audits de programmes

Agricorp est régi par un conseil d'administration qui rend compte au ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales. Il n'y a aucune preuve documentaire que le conseil d'administration d'Agricorp a reçu des renseignements concernant des cas d'agriculteurs ayant fourni des renseignements faux ou trompeurs à Agricorp. Par exemple, en 2015, la haute direction d'Agricorp a demandé à l'Équipe de vérification judiciaire de la Division de la vérification interne de l'Ontario d'examiner les résultats de plusieurs audits menés par le groupe d'audit des programmes d'Agricorp en 2014 et de formuler une « seconde opinion » à leur égard. Les résultats des audits d'Agricorp sont décrits à la **figure 12** (Opérations en participation).

L'Équipe de vérification judiciaire était d'accord avec les conclusions du groupe d'audit d'Agricorp, et elle a également repéré des problèmes possibles comme la déclaration inappropriée d'impôts, la création de documents fictifs et une conspiration avec des investisseurs. Or, il n'y a aucune indication que la haute direction d'Agricorp a informé le conseil d'administration du résultat de cet examen.

Nous avons également fait part à la haute direction d'Agricorp de préoccupations au sujet des mesures qu'elle a prises par suite de ces constatations. Bien que cinq agriculteurs ayant pris part aux opérations en participation n'aient pas été autorisés à participer à Agri-stabilité ni au Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) pendant deux ans à la suite

de l'audit, le principal participant aux divers arrangements (l'agriculteur A à la **figure 12**) a pu continuer de participer aux programmes. Selon Agricorp, l'agriculteur A a été autorisé à participer aux programmes parce qu'il n'avait pas directement fourni de renseignements faux ou trompeurs à Agricorp; il avait seulement transmis des documents fictifs aux autres agriculteurs, qui les avaient ensuite remis à Agricorp. Cependant, il ressort du rapport de l'Équipe de vérification judiciaire que l'agriculteur A avait effectivement fourni de faux renseignements directement à Agricorp. Plus précisément, il avait indiqué dans sa propre demande qu'il n'était partie à aucune opération en participation, alors que, dans les faits, il participait à une telle opération. En 2016, l'agriculteur A n'avait toujours pas mentionné dans sa demande au titre du Programme qu'il était partie à une opération en participation.

En outre, avant notre audit, le conseil d'administration n'était pas au courant des activités et des constatations du groupe d'audit des programmes d'Agricorp. Comme il est mentionné à la **section 4.4.1** ci-dessus, le groupe audite un échantillon de dossiers et valide les renseignements déclarés par les agriculteurs en demandant des documents à l'appui ou en effectuant des visites sur place. Ces activités ont pour but de déterminer si les agriculteurs sont admissibles aux paiements qu'ils ont reçus et si les montants des paiements sont exacts.

Le groupe produit un rapport annuel qui résume ses constatations et, en se fondant sur celles-ci, il formule des recommandations pour améliorer les processus d'Agricorp. Les audits ont révélé des cas où des agriculteurs ont reçu des paiements inexacts parce qu'ils avaient soumis des renseignements faux ou erronés à Agricorp. Nous avons constaté que le groupe fait rapport au directeur général des finances d'Agricorp et à un comité interne, et qu'il ne rend pas compte au conseil d'administration ou à son Comité des finances et de la vérification. Agricorp n'a pris aucune mesure en réponse aux recommandations des audits jusqu'en 2016.

Certaines des recommandations concernent la clarification des règles relatives à la propriété du bétail pour le Programme ontarien de gestion des risques et Agri-stabilité, et l'amélioration du processus d'examen d'Agri-stabilité afin que les demandes de paiement présentées par les propriétaires d'exploitations apparentées soient évaluées de manière uniforme.

Selon les pratiques exemplaires en matière de gouvernance, le conseil d'administration d'un organisme doit être au courant des risques importants qui peuvent influer sur les activités de l'organisme. En outre, aux termes de ces pratiques exemplaires, pour que la fonction d'audit de programme d'un organisme demeure indépendante, elle doit rendre des comptes au conseil d'administration ou à l'un de ses comités.

RECOMMANDATION 13

Pour que le conseil d'administration d'Agricorp soit pleinement informé des risques importants qui ont une incidence sur l'exécution des programmes de soutien agricole par Agricorp, nous recommandons que le groupe d'audit des programmes d'Agricorp fasse régulièrement rapport au conseil d'administration au sujet de son plan d'audit annuel, de ses constatations d'audit et des répercussions de ces constatations sur l'exécution des programmes de soutien agricole par Agricorp.

RÉPONSE D'AGRICORP

La direction d'Agricorp souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale d'améliorer la documentation fournie au conseil d'administration. À compter de 2018, les tendances et les risques cernés par le groupe d'audit des programmes d'Agricorp feront partie des pratiques courantes de vérification de la conformité des programmes et d'examen juridique du conseil. Des méthodes visant à assurer la confidentialité des renseignements concernant les clients, conformes aux

lois sur la protection des renseignements personnels, seront appliquées aux documents supplémentaires fournis au conseil.

Dans le cadre des activités d'amélioration continue du conseil, l'examen annuel de la gouvernance visera à mettre en place une approche plus transparente et plus systématique pour documenter et examiner les dossiers sensibles, en remplacement de l'approche actuelle qui repose sur les rapports oraux ou le huis clos.

Bien qu'Agricorp fasse rapport au conseil d'administration et au Ministère de façon périodique, il déterminera la meilleure façon de communiquer les questions et tendances plus pressantes touchant les clients, qui ressortent de l'audit des programmes et d'autres mécanismes.

4.7 L'impact des programmes n'est pas pleinement connu ni mesuré

L'objectif du *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2* pour 2013-2018 (le Cadre) est de « mettre en place un secteur rentable, durable, compétitif et innovateur ». De 2013 à 2017, le Ministère a consacré 1,06 milliard de dollars aux programmes de soutien agricole, et il a soit inscrit au budget, soit engagé des fonds supplémentaires de 275 millions jusqu'en 2018. Le Ministère et le gouvernement fédéral ont établi des mesures pour les différents programmes, mais ils ne peuvent montrer la mesure dans laquelle les programmes, qui représentent un investissement considérable, ont contribué à la réalisation de l'objectif du Cadre.

4.7.1 Les agriculteurs sont peu encouragés à être novateurs

L'OCDE mentionne que le fait de favoriser les pratiques novatrices (comme des activités de recherche et de développement visant à améliorer la productivité, à développer des pratiques agricoles ou à les améliorer, ou à obtenir des gains d'efficience), ce qu'essaie de faire le Cadre au moyen du programme Initiatives stratégiques, aiderait à améliorer la compétitivité et la durabilité du secteur de l'agriculture.

En vertu du Cadre, le Ministère a augmenté les affectations de fonds au programme Initiatives stratégiques de 50 % par rapport au cadre précédent. Pour la période de cinq ans allant de 2013 à 2018, le Ministère s'est engagé à fournir 182 millions de dollars au programme Initiatives stratégiques, comparativement aux 120,8 millions octroyés durant la précédente période de cinq ans. Malgré cela, le financement de projets visant à encourager l'innovation ne représente que 15 % des paiements totaux au titre du soutien agricole versés ces cinq dernières années.

Nous avons voulu savoir si ce niveau de financement pour l'innovation est suffisant, et nous avons donc examiné l'analyse effectuée par l'OCDE des dépenses que les pays ont consacrées « aux connaissances et à l'innovation en agriculture ». L'OCDE définit ce type de dépenses comme des sommes qui servent à financer, par exemple, les activités de recherche et de développement liées à l'agriculture, et la formation et les conseils à l'intention des agriculteurs. Nous avons constaté que le Canada se classait au 12e rang sur 25 administrations en ce qui concerne les dépenses en pourcentage du produit intérieur brut.

En raison du financement limité consacré au programme Initiatives stratégiques, il y a eu des cas où des agriculteurs se sont vu refuser du financement pour des projets qui avaient obtenu un pointage supérieur par rapport à d'autres projets qui ont été financés d'autres années durant lesquelles il y avait eu un nombre moindre de demandes. En fait, nous avons constaté qu'un cinquième des projets admissibles pour lesquels un financement a été refusé au cours des quatre dernières années avaient obtenu un pointage supérieur à celui de la moitié des projets qui ont eu droit à un financement lors d'autres années.

Cette situation est attribuable au fait que le Ministère octroie chaque année un montant

préalablement déterminé au programme Initiatives stratégiques, de sorte que le pointage minimal requis pour avoir droit un financement varie selon le nombre de demandes reçues une année donnée. Au cours des quatre dernières années, le pointage minimal aux fins d'approbation est allé de 20 sur 100 à 87 sur 100.

L'OCDE a mentionné que cette approche n'incite pas les agriculteurs à élaborer des approches de gestion proactive des risques, ce qui contribuerait à l'atteinte des objectifs du Cadre.

4.7.2 Les mesures existantes ne sont pas liées aux objectifs des programmes

Le Ministère et Agricorp ont établi un certain nombre de mesures du rendement pour les différents programmes de soutien agricole. En vertu du Cadre, le Ministère doit aussi soumettre à Agriculture Canada de l'information au sujet de l'Assurance-production, d'Agri-stabilité, d'Agri-investissement et des programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques. Bien qu'il existe certaines mesures fondées sur les résultats, la plupart des mesures sont fondées sur des extrants propres aux programmes, comme le nombre de participants, le montant des paiements et les frais d'administration, qui ne sont pas liés aux objectifs du Cadre. Par exemple, des documents internes du Ministère indiquent que les mesures du rendement pour Agri-investissement sont [*traduction*] « faibles et ne témoignent pas d'une optimisation des ressources; il y a une accumulation importante de fonds et il n'y a pas de déclencheurs associés à la santé financière [aux fins de retrait] ».

En outre, seulement certaines mesures pour les programmes de gestion des risques des entreprises sont communiquées au public dans le rapport annuel d'Agricorp (se reporter à l'**annexe 7**). Par conséquent, le public et les décideurs ne peuvent déterminer si les différents programmes de soutien agricole aident les agriculteurs à gérer leurs risques.

Nous avions soulevé des préoccupations similaires dans notre rapport spécial de 2008 sur l'exécution des programmes de soutien agricole par Agricorp, et nous avions recommandé que le Ministère détermine la mesure dans laquelle les programmes aident les agriculteurs à assurer leur sécurité financière. Au moment de notre audit, ni le Ministère ni Agricorp n'avaient mis en place de mesures pour les programmes de gestion des risques des entreprises.

En 2013, le Ministère a commencé à élaborer des mesures du rendement fondées sur les résultats et à recueillir des données pour le programme d'initiatives stratégiques en demandant aux agriculteurs de remplir un questionnaire à la fin de leur projet. Selon la nature du projet, on peut demander aux agriculteurs, par exemple, si les fonds ont facilité l'accès de leur produit à un nouveau marché ou s'ils les ont aidés à réduire l'impact environnemental de leur exploitation. Certains résultats de ce sondage sont affichés sur le site Web du Ministère, notamment le pourcentage des agriculteurs qui ont déclaré que le projet avait amélioré leur productivité ou leur capacité à s'adapter aux changements climatiques, ou réduit le risque qu'ils représentent pour l'environnement. Le Ministère nous a informés que du travail additionnel est requis pour établir des objectifs de programme plus concrets, fixer des cibles et analyser de façon plus exacte les réponses des agriculteurs.

Les programmes sont évalués indépendamment les uns des autres

Selon le Cadre, les programmes sont censés fonctionner de concert afin de fournir un système complet de soutien, mais les mesures du rendement sont propres à chacun des programmes. Le Ministère mesure le nombre de participants à Agri-investissement qui participent également à Agri-stabilité, mais ni le Ministère ni Agricorp n'ont établi d'indicateurs pour déterminer la mesure dans laquelle les programmes se complètent l'un l'autre

(ou même s'ils se complètent) aux fins de l'atteinte de l'objectif global du Ministère concernant les programmes de soutien agricole.

Le Ministère et Agricorp ont également procédé à un certain nombre d'examens des programmes ces cinq dernières années, mais chaque examen a été axé sur les programmes individuels au lieu de l'ensemble complet de programmes.

Même si le Ministère ou Agricorp élaborait des indicateurs pour mesurer l'efficacité de l'ensemble complet de programmes, l'exercice s'avèrerait difficile compte tenu du mode d'exécution des programmes. Plus particulièrement, le Ministère devrait recueillir des renseignements auprès des quatre organismes qui exécutent les programmes de soutien agricole – Agricorp, Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario, et le Ministère lui-même – et devrait ensuite disposer d'un moyen d'identifier les exploitations qui participent aux différents programmes. Agricorp a récemment mis en oeuvre un nouveau système qui attribue un identifiant unique aux exploitations pour les trois programmes qu'il exécute, mais les trois autres organismes n'utilisent pas cet identifiant et ne peuvent donc recueillir l'information nécessaire.

L'analyse des répercussions effectuée par le Ministère est incomplète et contraire aux éléments probants disponibles

En 2016, l'examen par le Ministère du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) n'a pas permis de déterminer si le Programme avait produit les résultats souhaités ni s'il s'était soldé par un rendement positif des fonds publics. L'examen a aussi montré que les paiements n'ont pas stabilisé le revenu agricole. En outre, le Ministère a constaté [*traduction*] « qu'il n'y a pas d'éléments probants crédibles appuyant l'affirmation selon laquelle le Programme concourt à accroître l'investissement dans le secteur de l'agriculture ».

En réponse à l'examen de 2016, le Ministère, dans le cadre de son processus de planification des activités de 2016-2017, a analysé la mesure dans laquelle les participants à Agri-stabilité et au Programme se sentaient suffisamment confiants pour investir dans leur exploitation. Il est ressorti de l'analyse que les agriculteurs qui participent régulièrement à Agri-stabilité et au Programme se sentent deux fois plus confiants pour ce qui est d'investir dans leur exploitation par rapport à ceux qui n'y participent pas.

Cependant, les constatations du Ministère sont incomplètes parce que l'analyse :

- n'a pas évalué l'incidence d'autres programmes de gestion des risques des entreprises tels que l'Assurance-production et Agri-investissement;
- s'est appuyée sur l'information concernant les agriculteurs qui participent seulement à Agri-investissement et à des programmes ponctuels pour représenter les agriculteurs qui ne prennent part à aucun programme de soutien agricole. Cette situation est attribuable au fait que le Ministère ne dispose d'aucun renseignement sur les agriculteurs qui ne participent pas à des programmes de soutien agricole.

Nous avons également trouvé des éléments probants contradictoires indiquant que des travaux plus poussés sont nécessaires. Par exemple, d'après le sondage qu'Agricorp a mené auprès des agriculteurs en 2017, 58 % et 65 % des répondants ont indiqué qu'Agri-stabilité et le Programme, respectivement, les avaient rendus plus confiants pour ce qui est d'investir dans leur exploitation. Ces résultats vont toutefois à l'encontre des observations suivantes :

- Dans un rapport qu'elle a publié en février 2016, la Fédération canadienne de l'agriculture a mentionné que la confiance des agriculteurs dans l'ensemble actuel de programmes de gestion des risques des entreprises s'était érodée et a demandé

l'apport de modifications importantes pour rétablir cette confiance.

- Dans le cadre d'un sondage mené en 2014 par la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, 69 % des répondants ont dit qu'ils n'avaient pas l'impression que les programmes actuels de gestion des risques des entreprises répondaient à leurs besoins. Ce pourcentage représente une amélioration par rapport au taux de 88 % constaté lors d'un sondage mené en 2010, mais il demeure tout de même élevé.
- Il est ressorti du sondage que nous avons mené auprès d'agriculteurs que seulement 24 % de ceux-ci estimaient qu'Agri-stabilité les aidait efficacement à gérer leurs risques, et que seulement 35 % croyaient que le Programme était efficace. En fait, des quatre programmes de gestion des risques des entreprises, Agri-stabilité et le Programme faisaient l'objet des « taux de satisfaction » les plus bas.

RECOMMANDATION 14

Pour que les indicateurs de rendement soient liés aux objectifs globaux, nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales collabore avec Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agricorp et l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario afin :

- d'examiner ses indicateurs de rendement et d'y apporter les modifications nécessaires pour faire en sorte qu'ils soient liés aux objectifs globaux des programmes;
- de procéder régulièrement à la collecte et à l'analyse de renseignements au sujet de l'incidence qu'ont les programmes de soutien sur les exploitations de l'Ontario en vue de faciliter l'apport d'ajustements constants aux programmes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Dans le cadre de l'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE), le Ministère collaborera avec ses partenaires FPT pour recueillir des renseignements d'autres administrations au Canada et à l'étranger afin de cerner les pratiques exemplaires et les options pour faire avancer le processus actuel de mesure du rendement global des programmes.

Le Ministère collaborera avec Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agricorp et l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario pour trouver et mettre en oeuvre des moyens pour mieux mesurer et analyser l'impact collectif de l'ensemble de programmes en Ontario.

Annexe 1 : Intervenants et organismes clés sélectionnés du secteur de l'agriculture

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario
(Remarque : La présente liste n'est pas exhaustive.)

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Agriculture et Agroalimentaire Canada collabore avec les agriculteurs et les producteurs d'aliments pour soutenir la croissance et le développement du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire. À cette fin, il effectue des recherches et élabore des politiques et des programmes visant à aider les agriculteurs et les producteurs d'aliments à connaître du succès au Canada et à l'étranger.

Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales (le Tribunal)

Le Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales tranche les appels visant des décisions rendues par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales. Le Tribunal s'emploie à tenir des audiences et à rendre des décisions justes et impartiales pour les personnes qui interjettent appel d'une directive, d'une politique, d'une ordonnance ou d'une décision ministérielle, ou pour les personnes qui lui demandent de régler un différend relatif à une loi qui relève de son mandat.

Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises (le Comité)

Le Comité est composé de représentants de l'industrie, nommés par le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales. Il entend les appels relatifs aux décisions d'Agricorp et formule des recommandations non exécutoires qu'Agricorp peut accepter en totalité ou en partie, ou rejeter intégralement.

Groupements de producteurs spécialisés

Les groupements de producteurs spécialisés mènent, pour le compte de leurs membres, des recherches et des activités de défense des intérêts à l'égard de questions qui revêtent une importance pour leur industrie. Ils comprennent les organismes suivants :

- Beef Farmers of Ontario;
- Dairy Farmers of Ontario;
- Grain Farmers of Ontario;
- Ontario Fruit and Vegetable Growers' Association;
- Ontario Pork;
- Ontario Sheep Marketing Agency;
- Veal Farmers of Ontario.

Fédération de l'agriculture de l'Ontario

La Fédération de l'agriculture de l'Ontario, la plus grande organisation agricole bénévole du Canada, représente plus de 36 000 entreprises agricoles à l'échelle de l'Ontario. Elle compte 31 organisations membres, dont Beef Farmers of Ontario, Dairy Farmers of Ontario et l'Ontario Fruit and Vegetable Growers' Association, qui englobent beaucoup des produits agricoles qui sont produits dans la province.

Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario (l'Association)

L'Association est une organisation citoyenne fondée en 1939 qui a pour but de diffuser aux agriculteurs les résultats de la recherche agricole effectuée par l'Université de Guelph. Elle administre également des programmes aux termes de contrats passés avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, l'Agricultural Adaptation Council, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts de l'Ontario, Environnement Canada et d'autres organismes.

À l'heure actuelle, l'Association est responsable de l'exécution des programmes d'initiatives stratégiques de *Cultivons l'avenir 2* de 2013-2018 pour les agriculteurs (se reporter à la **section 2.4**), ce qui comprend la détermination de l'admissibilité à du financement.

Organisation de coopération et de développement économiques (l'OCDE)

L'OCDE s'emploie à promouvoir des politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde en offrant aux gouvernements un forum où ceux-ci peuvent chercher des solutions à des problèmes communs. Au moyen de recherches et d'analyses, l'OCDE collabore également avec les gouvernements pour comprendre les changements économiques, sociaux et environnementaux afin de recommander des politiques visant à améliorer la qualité de vie dans le monde entier.

Annexe 2 : Examens et appels, 2011–2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Programme		N^bre de dossiers reçus	N^bre de dossiers ayant fait l'objet de modifications	Valeur en dollars des modifications apportées
Assurance-production	Comité d'examen interne	22	4	80 000
	Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales	4	2	165 000
Agri-stabilité	Demandes de modification	794	764	6 835 000
	Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises	44	11	1 012 000
Programme ontarien de gestion des risques	Demandes de modification	Inconnu*	Inconnu*	Inconnu*
	Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises	5	1	37 000

* Ne fait pas l'objet d'un suivi par Agricorp.

Annexe 3 : Programmes ponctuels de soutien agricole en Ontario, de 2007 à 2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Année	Nom du programme	Objectif	Total des paiements ($)[1]	Nbre de bénéficiaires
Programmes financés conjointement par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario				
2013	Stratégie d'atténuation des risques de nature météorologique – pommes et fruits tendres	Aider les producteurs de pommes et fruits tendres[2] à élaborer une stratégie d'atténuation des risques de nature météorologique.	1,7 million	469
2012	Initiative Canada-Ontario d'aide au transport du fourrage et du bétail	Aider les éleveurs ontariens à surmonter les conséquences de la sécheresse de 2012.	271 000	63
2010-2011	Initiative ontarienne d'aide aux producteurs touchés par la tornade	Aider au rétablissement des vergers d'arbres fruitiers dans la baie Georgienne à la suite d'une tornade en 2009.	572 000	13
2008-2009	Programme ontarien d'aide aux producteurs touchés par le Duponchelia	Aider les agriculteurs de la région du Niagara touchés par le Duponchelia, un insecte nuisible de type papillon nocturne.	1,6 million	4
Programmes financés exclusivement par le gouvernement de l'Ontario				
2014-2015 et 2015-2016	Programme d'aide financière aux apiculteurs[3]	Aider les apiculteurs admissibles aux prises avec une augmentation du taux de mortalité de leurs abeilles.	5,4 millions	311
2007-2008	Paiement ontarien aux horticulteurs et aux éleveurs de bovins et de porcs	Atténuer les conséquences de la vigueur du dollar canadien et de la faiblesse des prix du marché pour les agriculteurs.	139 millions	13 529
2007	Programme ontarien de soutien au titre des coûts	Verser des contributions égales aux contributions fédérales dans le cadre d'un programme visant à atténuer la hausse des coûts de production lors des années précédentes.	50,5 millions	37 108
2007	Programme d'aide à la réorientation des producteurs de raisin à jus	Aider des agriculteurs à quitter le secteur de la viticulture après la fermeture d'usines de production de jus de raisin en Ontario.	2,8 millions	135
2007	Programme d'aide aux apiculteurs	Fournir une indemnisation directe aux apiculteurs qui ont subi des pertes anormalement élevées durant l'intense période de froid qui a sévi au cours de l'hiver 2007.	2,6 millions	558
Total			**204,4 millions**	

1. Représente le total des paiements versés aux agriculteurs par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial.
2. Les fruits tendres comprennent les abricots, les nectarines, les pêches, les poires, les prunes et les cerises.
3. Remplacé par le régime permanent d'Assurance-production contre la mortalité des abeilles en 2016.

Annexe 4 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Le Ministère et Agricorp disposent en temps opportun de renseignements exacts, complets et pertinents sur les agriculteurs et le secteur de l'agriculture dans son ensemble en vue de la prise de décisions éclairées concernant la conception et l'exécution des programmes de soutien agricole. Les pratiques exemplaires actuelles sont aussi utilisées à cet égard.
2.	Les critères d'admissibilité aux programmes de soutien agricole sont clairement communiqués aux intervenants. Les critères sont évalués en temps opportun et de manière constante et objective par du personnel qui possède une expertise dans l'exécution des programmes.
3.	Des procédures sont en place pour s'assurer que les agriculteurs admissibles reçoivent des paiements exacts en temps opportun et qu'ils paient les primes et les frais, en conformité avec les exigences des programmes.
4.	Des mesures du rendement et des cibles ont été établies pour les programmes de soutien agricoles, et elles sont surveillées et comparées aux résultats réels, pour s'assurer que les résultats souhaités sont atteints et que des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont constatés.
5.	Les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles concernant l'exécution des programmes de soutien agricole sont clairement établis pour s'assurer de la conformité aux lois, aux politiques et aux exigences des programmes.
6.	Les systèmes d'information utilisés aux fins de l'exécution des programmes de soutien agricole : a) facilitent le calcul en temps opportun des montants exacts à verser aux agriculteurs ou à recevoir de ceux-ci; b) fournissent en temps opportun des renseignements complets et exacts qui facilitent la mesure du rendement.

Annexe 5 : Résultats du sondage sur les programmes de soutien agricole en Ontario, juillet 2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

En juillet 2017, nous avons mené un sondage auprès d'agriculteurs ontariens avec le soutien de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario. Le sondage a été distribué à près de 20 000 agriculteurs de la province. Nous avons reçu 930 réponses. Cependant, les taux de réponse varient selon les différentes questions. Selon la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, le taux de réponse habituel se situe entre 800 et 900.

Profils des répondants au sondage

Nous avons reçu des réponses d'agriculteurs provenant de 49 comtés de l'Ontario.

	Nbre de répondants qui ont déclaré produire les produits ci-contre	En % des répondants[1]
Céréales et oléagineux	442	48
Bovins	184	20
Produits horticoles	120	13
Volaille	52	6
Produits laitiers	47	5
Moutons	33	4
Porcs	25	3
Veaux	3	0
Autres[2]	167	18
Total	**1 073**	**930 répondants**

1. La somme des pourcentages ne correspond pas à 100 parce que les agriculteurs pouvaient déclarer plusieurs produits.
2. Comprend le foin, les raisins, les abeilles, les chèvres, le sirop d'érable, etc.

Revenu agricole brut	Nbre de répondants	En % des répondants
Revenu brut de moins de 10 000 $	49	7
Revenu brut de 10 000 $ à 99 999 $	267	37
Revenu brut de 100 000 $ à 249 999 $	143	20
Revenu brut de 250 000 $ à 499 999 $	87	12
Revenu brut de 500 000 $ ou plus	169	24
Nombre total de répondants	**710**	**100**

Participation aux programmes durant la période de cinq ans allant de 2011 à 2016

	1 ou 2 ans (%)	3 ans (%)	4 ou 5 ans (%)	N'ont pas participé (%)	Raisons évoquées pour la faible participation ou la non-participation	N[bre] de réponses
Assurance-production	1	3	52	43	• Le programme ne répond pas aux besoins de l'exploitation. • Les primes ou les frais sont trop élevés par rapport aux avantages éventuels. • Autre (p. ex., aucune protection pour le bétail, a choisi de s'auto-assurer).	**637**
Agri-stabilité	2	7	50	41	• Le programme ne répond pas aux besoins de l'exploitation. • Les primes ou les frais sont trop élevés par rapport aux avantages éventuels. • Autre (p. ex., trop complexe, honoraires de comptables trop élevés, inutile pour les nouveaux agriculteurs).	**636**
Agri-investissement	1	4	63	31	• Autre (p. ex., revenu agricole trop faible). • Le programme ne répond pas aux besoins de l'exploitation. • N'était pas au courant du programme.	**635**
Programme ontarien de gestion des risques	4	2	38	56	• N'était pas au courant du programme. • Le programme ne répond pas aux besoins de l'exploitation. • A entendu parler du programme, mais ne sait pas comment il fonctionne.	**632**
Initiatives stratégiques	8	8	9	75	• Le programme ne répond pas aux besoins de l'exploitation. • N'était pas au courant du programme. • A entendu parler du programme, mais ne sait pas comment il fonctionne.	**632**

Les programmes vous aident-ils efficacement à gérer les risques de votre exploitation agricole?

	Oui (%)	Non (%)	Incertain (%)	Total des répondants
Assurance-production	53	26	21	**450**
Agri-stabilité	24	44	32	**450**
Agri-investissement	54	19	26	**450**
Programme ontarien de gestion des risques	35	28	37	**449**
Initiatives stratégiques	22	29	48	**449**

Quelques commentaires sélectionnés :

Sur les raisons pour lesquelles Agri-investissement n'aide pas à gérer les risques : [*traduction*] *« L'aide fournie par Agri-investissement est fondée sur une petite fraction de la marge. Autrement dit, plus la marge pour l'année est élevée, plus les fonds de contrepartie versés par le gouvernement et s'accumulant dans le compte seront importants. Il s'agit pour ainsi dire d'une réserve pour les temps difficiles. »*

Sur les raisons pour lesquelles Agri-stabilité n'aide pas à gérer les risques : [*traduction*] *« Même lorsqu'on perd 80 % de sa culture, on n'est pas admissible à un paiement. »*

Sur les raisons pour lesquelles le programme Initiatives stratégiques n'aide pas à gérer les risques : [*traduction*] *« Nous avons soumis une demande relative à un très bon projet, mais elle a été refusée parce que les fonds du programme étaient épuisés. »*

« Certains projets ont été approuvés, et certains cultivateurs ont essuyé un refus pour les mêmes projets. »

Comment avez-vous utilisé le soutien reçu des programmes suivants?

	Utilisation des fonds nº 1	Utilisation des fonds nº 2	Utilisation des fonds nº 3	Autres utilisations	Total des répondants
Assurance-production	Stabilisation de mon revenu agricole (47 %)	Réinvestissement dans mon exploitation (31 %)	Réduction de mon endettement ou détention de fonds pour accroître les liquidités (15 %)	• Obtention de crédit pour mon exploitation • Évitement de la faillite • Paiement des factures	**218**
Agri-stabilité	Stabilisation de mon revenu agricole (39 %)	Réinvestissement dans mon exploitation (35 %)	Réduction de mon endettement ou détention de fonds pour accroître les liquidités (19 %)		**155**
Agri-investissement	Réinvestissement dans mon exploitation (47 %)	Réduction de mon endettement ou détention de fonds pour accroître les liquidités (24 %)	Stabilisation de mon revenu agricole (20 %)		**293**
Programme ontarien de gestion des risques	Stabilisation de mon revenu agricole (42 %)	Réinvestissement dans mon exploitation (41 %)	Réduction de mon endettement ou détention de fonds pour accroître les liquidités (14 %)		**187**

Principaux domaines d'intérêt pour un soutien gouvernemental au titre des initiatives stratégiques (par ordre d'importance pour les agriculteurs)

1. Amélioration de l'efficacité énergétique;
2. Amélioration de la productivité du travail, ce qui comprend l'automatisation;
3. Mise en oeuvre de pratiques de gestion exemplaires pour protéger le sol, l'eau et la faune;
4. Atténuation des risques de nature météorologique;
5. Mise en oeuvre de pratiques exemplaires en matière de gestion des éléments nutritifs;
6. Mise en oeuvre de programmes de salubrité des aliments, ce qui comprend la mise à niveau de l'équipement et des installations;
7. Élargissement des marchés existants ou accès à des marchés nouveaux ou émergents;
8. Atténuation des risques de biosécurité;
9. Autre (p. ex., amélioration de l'accès au crédit, technologies agricoles, amélioration de l'accès à Internet).

Les programmes sont-ils suffisants pour vous aider à assurer la viabilité de votre exploitation en cas de catastrophe naturelle ou de crise du marché?

	Oui (%)	Non (%)	Incertain (%)
Assurance-production	36	33	30
Agri-stabilité	18	49	33
Agri-investissement	29	40	30
Programme ontarien de gestion des risques	29	40	30

Quelques commentaires sélectionnés :

Sur Agri-investissement : [*traduction*] *« Le solde de notre compte d'Agri-investissement est d'environ 83 000,00 $, ce qui est loin de couvrir nos dépenses si nous devions connaître une année très difficile. Nous aurions besoin d'au moins 150 000 $ environ, alors nous espérons qu'il n'arrivera rien de grave avant que nous disposions de cette somme. Cela nous est arrivé en 1992 et il nous a fallu beaucoup de temps pour nous en remettre même si nous avions une assurance-récolte. »*

Sur Agri-stabilité : [*traduction*] *« Les calculs de la marge dans le cadre d'Agri-stabilité ne fonctionnent tout simplement pas pour les cultures multiples et diversifiées de céréales et d'oléagineux, surtout si les frais d'entretien élevés associés à l'utilisation de vieux équipements ne peuvent être utilisés dans le calcul de la marge. Une protection correspondant à 70 % d'une marge édulcorée, pour parler franchement, ressemble davantage à une protection équivalant à 50 %. On ne peut pas vraiment parler d'un programme d'assurance "des prix" ici. »*

Sur Agri-stabilité : [*traduction*] *« Les délais sont trop longs pour traiter les crises (sécheresse, inondation, etc.) : il faut soumettre la déclaration de revenu, attendre le retour de la déclaration, présenter la demande et attendre l'examen. »*

Votre exploitation a-t-elle reçu la visite du Ministère, d'Agricorp ou de l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario (OSCIA) au cours des cinq dernières années?

	Agricorp (%)	Ministère (%)	OSCIA (%)	Oui, mais n'est pas certain de l'organisme (%)	Non (%)	Ne se souvient pas (%)	Total des répondants
Oui	26	9	5	1	53	5	**591**

Il se peut que les visites sur place ne soient pas liées aux programmes de gestion des risques des entreprises. Les raisons fournies pour les visites comprennent les suivantes :

Raisons des visites	% de répondants
Inspection de la culture ou du rendement relativement à une demande d'indemnisation au titre de l'Assurance-production	**66**
Communication en vue de fournir un soutien concernant les programmes disponibles	**13**
Inspection des documents de l'exploitation tels que les factures et les reçus dans le cadre d'un audit par Agricorp des indemnisations versées	**9**
Autre (p. ex., licence pour d'autres programmes, visite du secteur pour le personnel ministériel)	**8**
Ne se souvient pas de la raison	**4**
Total des répondants	**216**

Suggestions des producteurs concernant les améliorations possibles des programmes de soutien agricole

Programme	Principales suggestions
Assurance-production	• Ajuster les rendements agricoles moyens pour les régions où les conditions météorologiques sont difficiles • Utiliser des valeurs marchandes à jour • Utiliser une moyenne calculée semblable à celle d'Agri-stabilité
Agri-stabilité	• Améliorer la communication avec les agriculteurs et simplifier les calculs • Réduire les délais et accélérer le traitement • Accroître le niveau de soutien • Permettre aux agriculteurs de choisir des niveaux de protection et augmenter les primes, au besoin • Faire en sorte que les paiements soient prévisibles • Fusionner Agri-stabilité et Assurance-production • Annuler le programme
Agri-investissement	• Accroître la contribution gouvernementale • Autoriser l'inclusion du revenu tiré d'une entente d'engraissement à forfait dans l'état A
Programme ontarien de gestion des risques	• Éliminer les plafonds • Obtenir le soutien du gouvernement fédéral • Combiner avec Agri-stabilité ou Assurance-production • Simplifier au moyen des renseignements fiscaux
Initiatives stratégiques	• Hausser le financement • Fournir plus de renseignements sur les programmes • Éliminer l'exigence concernant le plan environnemental de la ferme • Améliorer la transparence et l'équité en ce qui concerne la sélection des projets

Quelques commentaires sélectionnés :

Sur l'efficacité d'Agri-stabilité : [*traduction*] *« Éliminer ce programme et accroître le financement de l'Assurance-production, du Programme ontarien de gestion des risques et d'Agri-investissement. »*
Sur les délais d'exécution d'Agri-stabilité : [*traduction*] « Durant une période de végétation (telle que celle de 2017 jusqu'ici) lors de laquelle beaucoup d'agriculteurs ont perdu entre 30 % et 80 % de leurs cultures en raison de pluies trop abondantes, une accélération du versement des paiements aiderait les agriculteurs à continuer de payer leurs factures. »
Sur l'efficacité d'Agri-investissement : [*traduction*] *« Il s'agit du meilleur programme si vous possédez les fonds que nécessite l'investissement. »*
Sur l'exécution du Programme ontarien de gestion des risques : [*traduction*] *« Il faut aider davantage les agriculteurs à bien s'acquitter des formalités administratives. »*
Sur l'efficacité du programme Initiatives stratégiques : [*traduction*] *« Il faut que le programme soit doté d'un budget adéquat. »*

Annexe 6 : Paiement ontarien aux horticulteurs et aux éleveurs de bovins et de porcs, 2008

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Au sujet du programme

Les travaux relatifs au Paiement ontarien aux horticulteurs et aux éleveurs de bovins et de porcs (POHEBP) ont débuté en 2007. L'objectif était d'aider financièrement des agriculteurs en 2008 en raison des lourdes pertes financières subies dans les secteurs des bovins, des porcs et de l'horticulture. Les pertes étaient attribuables aux conditions difficiles du marché, notamment :

- la vigueur du dollar canadien;
- les coûts élevés de l'offre;
- la restructuration en cours des secteurs ontariens de la transformation du porc et du boeuf;
- les nouvelles exigences en matière de transformation et d'exportation imposées aux éleveurs en raison de la crise de la maladie de la vache folle.

Problèmes concernant le programme

La principale critique exprimée à l'égard du programme était que sa conception et son exécution avaient été bâclées, et que le Ministère s'était appuyé sur des données incomplètes et désuètes pour calculer et distribuer les paiements. Par conséquent, il était possible que le Ministère ait laissé de côté des agriculteurs qui avaient besoin d'un soutien financier et qu'il ait versé des paiements à des agriculteurs qui n'en avaient plus besoin parce qu'ils avaient réduit leurs activités ou délaissé le secteur.

Critères d'admissibilité

Seuls les agriculteurs dont au moins 50 % des ventes étaient liées aux bovins, aux porcs ou aux produits horticoles en 2005-2006 et qui avaient reçu des paiements dans le cadre d'un programme antérieur du gouvernement fédéral étaient admissibles au POHEBP. Les agriculteurs qui participaient au programme qui précédait Agri-stabilité en 2004 étaient automatiquement inscrits. Les autres avaient jusqu'en septembre 2007 pour soumettre une demande au programme fédéral. Ceux qui n'avaient pas présenté de demande au programme antérieur du gouvernement fédéral avant septembre 2007 (trois mois avant l'entrée en vigueur du POHEBP) n'étaient pas admissibles.

Calcul des paiements

Les paiements étaient fondés sur les ventes nettes de 2000 à 2004 de chaque agriculteur. Pour les nouveaux agriculteurs (ceux qui n'avaient aucune vente en 2005), les données sur les ventes de 2005-2006 ont été utilisées. Pour tous les autres agriculteurs, les données sur les ventes de 2000 à 2004 ont été utilisées.

Ce qu'il est ressorti de notre audit

- **Les délais de conception et d'exécution du programme ont été courts :** À la fin de novembre 2007, le Ministère a demandé à son personnel de préparer une présentation pour remédier aux besoins immédiats en matière de trésorerie des agriculteurs. Le Ministère a disposé d'un peu plus de deux semaines seulement pour établir les critères d'admissibilité et déterminer comment les paiements au titre du programme seraient calculés. Le Ministère a aussi demandé que les fonds soient distribués au plus tard à la fin de mars 2008. Le POHEBP a été annoncé dans l'Énoncé économique de l'automne au milieu de décembre 2007.
- **Les critères d'admissibilité n'étaient pas conformes à l'objectif du programme :** Comme il était mentionné dans le communiqué du gouvernement, le financement visait à aider les agriculteurs « à aborder les difficultés immédiates associées à la situation économique et aux effets de longue durée de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ». Cependant, pour que les fonds soient versés dans les plus brefs délais, le Ministère a utilisé les renseignements provenant d'un autre programme fédéral-provincial ponctuel dans le cadre duquel on s'était fondé en grande partie sur les données sur le revenu de 2000 à 2004 pour déterminer l'admissibilité et calculer les paiements. En raison des critères d'admissibilité, les nouveaux agriculteurs qui avaient commencé leurs activités en 2007 n'ont pas eu droit à un paiement. Par ailleurs, les changements ou les agrandissements des exploitations effectués après 2004 n'ont pas été pris en compte dans le calcul des paiements. En outre, des personnes qui avaient mis fin à leurs activités agricoles ont reçu de l'argent dans le cadre du POHEBP. Il ressort de nos analyses qu'un montant total de 1,4 million de dollars a été payé à 20 producteurs qui, à ce moment-là, ne vivaient plus en Ontario ou ne menaient plus d'activités agricoles dans la province.
- **Le personnel du Ministère a exprimé des préoccupations concernant les critères d'admissibilité et la base de calcul avant la mise en oeuvre du programme :** Le personnel du Ministère s'est inquiété du fait que certains agriculteurs puissent être laissés de côté ou que le programme puisse ne pas répondre aux besoins actuels des producteurs.
- **Une analyse subséquente du Ministère a confirmé les préoccupations précédemment exprimées :** Il est ressorti d'une analyse effectuée en 2013 par le Ministère que 1 350 agriculteurs auraient reçu des paiements si l'admissibilité avaient été fondée sur le revenu de 2007 plutôt que sur les critères d'admissibilité utilisés pour le programme. L'analyse a estimé que si les paiements avaient été fondés sur leur revenu de 2007, ces agriculteurs auraient reçu 18 800 $ chacun en moyenne, et les paiements totaux se seraient chiffrés à 25,5 millions de dollars. Le Ministère a aussi repéré deux catégories d'agriculteurs qui n'ont touché aucun paiement ou qui ont reçu des paiements qu'ils estiment insuffisants (compte tenu de leur situation en 2007) : plus de 7 200 agriculteurs qui avaient agrandi leur exploitation et, de ce nombre, plus de 1 500 qui avaient amorcé leurs activités agricoles entre 2005 et 2007.

Annexe 7 : Indicateurs de rendement communiqués publiquement pour les programmes de soutien agricole

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Élément mesuré	Mesure du rendement et cible	Résultats en 2015-2016
Assurance-production	Rapidité des paiements	Traitement des demandes dans les 20 jours ouvrables suivant la réception de tous les renseignements requis	Délai moyen de traitement des demandes en 2015-2016 = 7,2 jours
	Exactitude des paiements	Taux d'erreur de 2 % ou moins[1]	Taux d'erreur = 0 %
	Satisfaction des agriculteurs	Cote de satisfaction d'au moins 3,5 (sur 5)	Cote de satisfaction = 4,31 dans le cadre du sondage de 2016
Agri-stabilité	Rapidité des paiements	Traitement de 75 % des demandes dans les 75 jours suivant la réception de tous les renseignements requis Traitement de 95 % des demandes au 30 novembre	Traitement de 77 % des demandes dans les 75 jours suivant la réception de tous les renseignements requis Traitement de 95 % des demandes au 26 novembre
	Exactitude des paiements	Réduction de 2 % du nombre de demandes de modification	Réduction de 38 %
	Satisfaction des agriculteurs	Cote de satisfaction d'au moins 3,5 (sur 5)	Cote de satisfaction = 3,83 dans le cadre du sondage de 2016
Programme ontarien de gestion des risques	Rapidité des paiements	Traitement de 95 % des demandes dans les 60 jours suivant la réception de tous les renseignements requis	Traitement de 99 % des demandes dans les 60 jours suivant la réception de tous les renseignements requis
	Exactitude des paiements	Taux d'erreur de 2 % ou moins[2]	Taux d'erreur = 0 %
	Satisfaction des agriculteurs	Cote de satisfaction d'au moins 3,5 (sur 5)	Cote de satisfaction = 4,10 dans le cadre du sondage de 2016

1. Calculé au moyen d'examens par tranches monétaires. Pour chaque nouvelle tranche de 400 000 $ versés, un examen du dernier paiement est effectué. Le nombre d'examens réalisés chaque année varie selon la valeur totale des paiements. Par exemple, pour une année pendant laquelle 80 millions de dollars sont versés, 200 examens sont effectués.

2. Calculé à partir de l'examen d'un échantillon de paiements. En 2016, 1 629 paiements ont été examinés.

Chapitre 3 Ministère de l'Énergie

Section 3.06

Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité – Surveillance du marché et cybersécurité

1.0 Résumé

La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (la SIERE) exploite le marché de gros de l'électricité (le marché de l'électricité). Cela comprend le fait de recevoir des offres concurrentielles de prix des producteurs et des importateurs d'électricité en vue d'assurer l'approvisionnement en électricité.

Les producteurs d'électricité de l'Ontario établissent généralement leurs offres de manière à recouvrer les coûts marginaux de la production de l'électricité (c.-à-d. les coûts du combustible [gaz] et de la main-d'oeuvre utilisés ainsi que d'autres coûts variables). Parallèlement, la SIERE reçoit des soumissions d'un petit nombre de gros consommateurs industriels et d'importateurs d'électricité à l'extérieur de la province indiquant la quantité d'électricité qu'ils souhaitent utiliser et le prix qu'ils sont disposés à payer. La SIERE choisit les producteurs d'électricité les moins-disants afin qu'ils fournissent l'électricité requise pour répondre à la demande des consommateurs. Un nouveau prix d'équilibre de l'électricité est fixé toutes les 5 minutes, et la moyenne des 12 prix établis par heure constitue le tarif horaire de l'énergie en Ontario facturé aux consommateurs.

Depuis 2015, la SIERE est chargée de la planification à long terme du réseau d'électricité et de l'obtention de la capacité de production dont a besoin l'Ontario. L'approvisionnement s'effectue au moyen de la signature de contrats à long terme avec des producteurs d'électricité. Ces contrats prévoient des paiements garantis qui indemnisent les producteurs pour la construction d'équipement de production (par exemple, des centrales nucléaires ou alimentées au gaz) et l'entretien de cet équipement.

La SIERE et la Commission de l'énergie de l'Ontario (la CEO) se partagent la responsabilité de la surveillance du marché de l'électricité comme suit :

- La SIERE est chargée de corriger les lacunes et les défauts dans la conception du marché. La **Division de l'évaluation du marché et de la conformité de la SIERE (la Division de la surveillance de la SIERE)** surveille et examine les activités suspectes des participants au marché, et elle signale les violations éventuelles des règles du marché et impose des amendes aux contrevenants.

(Les règles du marché sont issues de la *Loi de 1998 sur l'électricité* et visent à assurer l'efficience, la compétitivité et la fiabilité des ventes et des achats en gros d'électricité ainsi que des services auxiliaires. Elles comprennent des dispositions pour l'établissement des règles, le transport de l'électricité dans le réseau, la détermination des parties autorisées à participer au marché, la vente, l'achat et la distribution de l'électricité, le règlement des différends, et la surveillance et l'examen approfondi des activités et des pratiques des participants au marché.)

- La CEO examine l'évaluation des répercussions sur les consommateurs que lui fournit la SIERE avant que celle-ci mette en oeuvre une modification à la conception du marché. La CEO peut annuler toute modification des règles et demander au conseil d'administration de la SIERE de revoir ou de réexaminer la modification si elle considère que celle-ci ne satisfait pas aux critères énoncés dans la *Loi de 1998 sur l'électricité*, qui comprennent, entre autres choses, la prise en compte de l'intérêt public et des répercussions sur les consommateurs. Le **Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario (le Comité de la CEO)** surveille le marché exploité par la SIERE, et il enquête et fait rapport sur les lacunes et les défauts de conception qui rendent le marché vulnérable à des abus de la part des participants au marché.

Nous avons constaté que le Comité de la CEO s'était acquitté efficacement de ses responsabilités pour ce qui est de surveiller le marché, de signaler les pratiques inappropriées, et de demander à la SIERE de corriger les problèmes relatifs à la conception du marché. Cependant, il est également ressorti de notre audit que la Commission de l'énergie de l'Ontario aurait pu en faire plus pour protéger les intérêts des consommateurs en s'efforçant de remédier à l'absence de mesures prises par la SIERE pour donner suite à des recommandations répétées du Comité de la CEO portant sur la correction de certaines lacunes et certains défauts dans la conception du marché de l'électricité de l'Ontario.

Nous avons aussi observé que la SIERE a lancé une Initiative de renouvellement du marché dans le cadre duquel un groupe de travail aide à déterminer la conception future du marché de l'électricité de l'Ontario. Or, outre le fait que les intérêts de consommateurs résidentiels soient peu représentés au sein du groupe de travail, celui-ci est composé notamment de participants au marché qui ont fait ou qui font actuellement l'objet d'enquêtes pour avoir profiter financièrement des problèmes actuels concernant la conception du marché.

Par ailleurs, nous avons constaté que le gouvernement a élargi à plusieurs reprises la participation à l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (l'IEEMI), un programme qui permet aux consommateurs industriels de réduire leurs frais d'électricité en transférant les coûts de l'ajustement global qui leur reviennent aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises. Le Comité de la CEO a fait rapport sur les répercussions de l'IEEMI peu après son lancement en janvier 2011. Les prix de l'électricité ont été réduits d'environ 13 % pour quelque 65 gros consommateurs industriels. Dans les 10 premiers mois d'existence de l'IEEMI, ceux-ci ont vu leurs frais relatifs à l'ajustement global diminuer de 245 millions de dollars, et ce montant a été ajouté aux factures d'électricité des consommateurs résidentiels et des petites entreprises. Depuis son lancement, la participation à l'IEEMI a été élargie à trois autres reprises, et une part encore plus importante des frais relatifs à l'ajustement global a été transférée des gros consommateurs industriels aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises.

Nous avons également examiné la mesure dans laquelle la SIERE protège ses biens et ses infrastructures de TI essentiels, et nous avons constaté que le système de cybersécurité de la SIERE satisfait aux normes de fiabilité des réseaux

électriques. Toutefois, la SIERE pourrait mieux s'outiller en vue de se protéger contre d'éventuelles cyberattaques sophistiquées.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **La Commission de l'énergie de l'Ontario aurait pu en faire plus pour protéger les intérêts des consommateurs.** Avant que le conseil d'administration de la SIERE puisse mettre en oeuvre les modifications qu'il a approuvées concernant les règles du marché, il doit fournir à la Commission de l'énergie de l'Ontario une évaluation des répercussions qu'elles auront sur les consommateurs. Si la Commission de l'énergie de l'Ontario juge que les changements sont contraires aux intérêts des consommateurs, elle peut les annuler et demander à la SIERE de les réexaminer. La Commission de l'énergie de l'Ontario aurait pu exercer ce pouvoir afin de remédier à l'absence de prise de mesures par la SIERE pour donner suite aux recommandations du Comité de la CEO portant sur la correction de problèmes concernant la conception du marché, mais elle ne l'a jamais fait. Cela s'est avéré être le cas, entre autres, pour des recommandations du Comité ayant trait à deux programmes :
  - En 2010, 2011, 2014, 2015 et 2016, le Comité de la CEO a recommandé que le programme de garantie au titre des coûts de production en temps réel (appelé dans le présent rapport « **programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille** ») soit examiné, réévalué, justifié et réduit.
  - Dans la quasi-totalité de ses 28 rapports (publiés entre 2002 et 2017), le Comité de la CEO a exprimé des préoccupations concernant les crédits de règlement de la gestion de la congestion (appelés dans le présent rapport « **programme de remboursement des gains manqués** »).

  Étant donnée l'absence de mesures prises par la SIERE, des exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon ainsi que des consommateurs industriels ont dans de nombreux cas reçu des paiements excessifs de ces programmes, notamment, dans certains cas, en raison d'infractions aux règles du marché.
- **La SIERE continue de verser aux exploitants de centrales alimentées au gaz environ 30 millions de dollars de plus que nécessaire par année, malgré le fait que le Comité de la CEO lui ait recommandé de réduire le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille.** Dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille, la SIERE verse des fonds aux producteurs d'électricité pour les coûts additionnels de combustible, d'entretien et de fonctionnement, et pour se tenir prêts à fournir de l'électricité. La SIERE a instauré le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille en 2003, à un moment où les experts en électricité s'inquiétaient du fait que l'Ontario ne soit pas prêt à répondre aux demandes à venir en matière d'électricité. Depuis, l'Ontario s'est doté d'une capacité de production additionnelle et, selon le Comité de la CEO, la province se trouve régulièrement en situation de surplus d'électricité et est une exportatrice nette d'électricité.

  Le Comité de la CEO, dans ses rapports de 2010 et de 2011, a recommandé que la SIERE examine (en 2010) et réévalue (en 2011) le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille pour déterminer s'il procure des avantages aux consommateurs. Or, la SIERE n'a pas donné suite à ces recommandations. Dans un rapport de 2014, le Comité de la CEO a recommandé que la SIERE lui fournisse une analyse détaillée pour justifier le besoin de maintenir le programme, mais la SIERE ne l'a pas fait.

  En 2015, le Comité de la CEO a effectué sa propre analyse détaillée des données du marché de 2014 et a mentionné que le programme n'était

presque jamais requis (c'est-à-dire qu'il était utilisé moins de 1 % du temps) pour répondre à la demande provinciale, et que des solutions de rechange moins onéreuses devaient être examinées.

Pourtant, le programme est maintenu et, qui plus est, les exploitants de centrales au gaz continuent d'en profiter de manière inappropriée, comme il est décrit au point suivant.

- **Un total de 9** exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon **ont demandé le remboursement de coûts non admissibles s'élevant à 260 millions de dollars dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille entre 2006 et 2015. Environ les deux tiers (168 millions de dollars) de ce montant ont été recouvrés.** Jusqu'en août 2017, la SIERE avait pour pratique de payer aux exploitants de centrales alimentées au gaz (et aux exploitants de centrales alimentées au charbon avant la fermeture complète de celles-ci en 2014) les coûts demandés au titre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille sans d'abord examiner les demandes. Le Comité de la CEO s'inquiétait du fait que les exploitants soumettent des coûts non admissibles. En 2011, le Comité a encouragé la Division de la surveillance de la SIERE à auditer les demandes de remboursement de coûts soumises par les exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon. En tout, 9 des 11 exploitants inscrits au programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille à ce moment ont été audités. Il est ressorti des audits que sur les quelque 600 millions de dollars payés durant la période visée par l'examen, près de 260 millions (environ 40 %) avaient trait à des coûts possiblement non admissibles. Par exemple, des producteurs d'électricité ont demandé tous les ans le remboursement de milliers de dollars pour des lavages d'autos d'employés, des nettoyages de tapis, des réparations de routes, des travaux d'aménagement paysager, de l'équipement de plongée et des pièges à ratons laveurs, soit des choses qui n'ont rien à voir avec le fonctionnement d'équipement de production d'électricité en mode veille. La Division de la surveillance a constaté qu'un producteur d'électricité avait présenté des demandes de remboursement d'environ 175 000 $ relativement à des salopettes et des parkas à l'une de ses installations sur une période de deux ans.
- **Le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille permet aux exploitants de centrales alimentées au gaz d'utiliser leur équipement de manière non efficiente, ce qui entraîne des coûts plus élevés que nécessaire pour les consommateurs.** Lorsqu'ils interrompent le fonctionnement de leur équipement de production d'électricité et qu'ils remettent celui-ci en marche, les exploitants de centrales alimentées au gaz peuvent demander le remboursement de certains de leurs coûts au programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. Cependant, si leur équipement fonctionne de façon continuelle, ils ne peuvent demander le remboursement de ces coûts. Dans ses rapports sur les paiements que les producteurs d'électricité ont reçus au titre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille pour avoir interrompu et redémarré leur équipement dans un court laps de temps, le Comité de la CEO a estimé qu'à l'été 2010, cette pratique a entraîné des coûts additionnels de quelque 19 millions de dollars, dont la presque totalité a été facturée aux consommateurs.
- **La SIERE continue de verser des paiements aux participants au marché dans le cadre du programme de remboursement des gains manqués malgré les mises en garde répétées du Comité de la CEO indiquant que des producteurs d'électricité et**

de gros consommateurs industriels profitent du programme aux dépens des petits consommateurs. Le programme de remboursement des gains manqués, dans le cadre duquel des paiements totalisant 1,6 milliard de dollars ont été versés aux participants au marché de 2002 à la fin de 2016, a été instauré en 2002 en tant que mesure temporaire pour indemniser les participants et maintenir la fiabilité du réseau électrique lorsque la SIERE intervient sur le marché pour remédier à la congestion dans les lignes de transport en prenant des mesures qui entraîneraient des pertes d'argent pour les entreprises. Tandis que l'on procédait à la mise en place du programme pour l'ouverture du marché concurrentiel en 2002, le Comité de la CEO a mentionné que les participants au marché pourraient faire une utilisation abusive de certains aspects du programme afin de toucher des paiements pour des pertes de gains qui ne se sont pas réellement produits.

La détermination de participants particuliers au marché et la tenue d'enquêtes à leur sujet prennent beaucoup de temps et s'avèrent difficiles, et le Comité de la CEO a fait rapport sur six enquêtes seulement à ce jour. Le Comité a mentionné que dans trois de ces cas, les entreprises ont fait une utilisation abusive du programme de remboursement des gains manqués. Par exemple, durant la période de 8 mois allant de janvier à août 2010, une entreprise de pâtes et papiers a reçu 20,4 millions de dollars (10,6 millions ont été subséquemment recouvrés). Le Comité a aussi exprimé des préoccupations concernant des paiements totalisant 500 millions de dollars versés à des participants au marché situés dans le Nord-Ouest de l'Ontario depuis le lancement du programme.

Le Comité de la CEO a recommandé à maintes reprises que la SIERE corrige les problèmes liés à la conception de ce programme. La SIERE a remédié à certains des problèmes, mais le programme existe toujours, et le Comité demeure préoccupé par le fait que des participants au marché puissent continuer d'y recourir afin d'être indemnisés pour des gains manqués qui ne se sont pas réellement produits.

- **Les participants au marché exercent une influence considérable sur les modifications qu'apporte la SIERE aux règles du marché.** Le conseil d'administration de la SIERE est chargé de corriger les problèmes liés à la conception du marché. À cette fin, il doit notamment approuver les modifications aux règles du marché qui régissent le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. À la fin de 2016, le Comité de la CEO a mentionné que les exploitants de centrales alimentées au gaz et d'autres intervenants qui tirent un avantage financier direct et important des programmes de la SIERE tels que le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille influencent fortement le processus qu'emploie la SIERE pour modifier les règles du marché. Nous avons examiné des comptes rendus des réunions du comité technique de la SIERE et constaté que les plus récentes modifications aux règles du marché qui régissent le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille, approuvé par le conseil d'administration de la SIERE en 2017, ont été influencées par des exploitants de centrales alimentées au gaz et ne donnaient pas suite aux recommandations du Comité de la CEO visant à cesser de rembourser aux exploitants de centrales alimentées au gaz certains coûts de fonctionnement et d'entretien.

La SIERE a entrepris l'Initiative de renouvellement du marché, qui vise à préparer la province en vue du réseau électrique de demain. Un groupe de travail composé de 23 membres conseille la SIERE sur des questions importantes liées à la conception future du marché de l'électricité. Certains membres du groupe de travail, nommés par la SIERE, travaillent pour des entreprises qui ont demandé le remboursement de coûts non admissibles au titre du programme

de remboursement des coûts du maintien en mode veille, qui ont fait l'objet d'enquêtes et qui ont été reconnues coupables d'avoir profité financièrement des problèmes de conception du marché relatifs au programme.

- **Trois enquêtes menées par la Division de la surveillance de la SIERE ont révélé des problèmes importants s'étant soldés par des amendes et des ententes de recouvrement totalisant plus de 30 millions de dollars. Cependant, la Division a des ressources limitées et ne dispose pas de pouvoirs d'enquête explicitement conférés par la loi qui lui permettraient d'en faire plus et de travailler plus rapidement.** Le directeur de la Division de la surveillance de la SIERE, nommé en 2011, a dirigé l'exécution de trois enquêtes importantes ces trois dernières années. Chacune d'elle a entraîné l'imposition d'une sanction à l'entreprise concernée ou à la conclusion d'un règlement avec celle-ci, et les amendes et les recouvrements ont totalisé plus de 30 millions de dollars. Cependant, au moment de notre audit, la Division disposait d'un effectif tout juste suffisant pour faire enquête sur un seul de cinq cas qui, selon le directeur, devraient faire l'objet d'enquêtes d'une envergure équivalente aux trois dernières enquêtes. En outre, 30 % en moyenne des employés de la Division ont quitté leur poste chaque année depuis 2012, parce qu'environ le tiers des emplois à la Division sont temporaires.

La loi ne confère pas explicitement à la Division de la surveillance le pouvoir d'obliger la production de renseignement et d'éléments de preuve dans le cadre de ses enquêtes. Cela freine la Division et l'empêche d'obtenir toutes les données probantes dont elle a besoin pour déterminer l'importance d'une infraction et fixer la pénalité appropriée.

- **La Division de la surveillance de la SIERE ne dispose pas d'une indépendance complète aux fins de l'exécution de ses fonctions.** Le directeur de la Division de la surveillance de la SIERE rend des comptes à la haute direction de la SIERE au lieu du conseil d'administration indépendant. Il est donc moins indépendant que le directeur du Service de vérification interne de la SIERE, qui relève du conseil d'administration. En Alberta, le Market Surveillance Administrator est une société indépendante de l'Alberta Electric System Operator. Aux États-Unis, la surveillance des marchés de l'électricité est effectuée par la Federal Energy Regulatory Commission, qui est indépendante des exploitants des marchés, ce qu'est la SIERE.
- **Le gouvernement a élargi l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (l'IEEMI), ce qui se traduit par une hausse des frais d'électricité facturés aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises, et par une diminution des frais d'électricité facturés aux gros consommateurs industriels.** L'IEEMI accorde aux gros consommateurs industriels admissibles des réductions du montant de l'ajustement global qui leur est facturé chaque mois. Le montant de la réduction est fondé sur la mesure dans laquelle ils ont diminué leur utilisation d'électricité durant les cinq heures pendant lesquelles la demande d'électricité est la plus élevée chaque année. Le Comité de la CEO a fait rapport sur les répercussions de l'IEEMI peu après le lancement de celle-ci en janvier 2011. Les prix de l'électricité pour 65 gros consommateurs industriels avaient diminué d'environ 13 %. Dans les 10 premiers mois d'existence de l'IEEMI, ils ont vu leurs frais au titre de l'ajustement global chuter d'environ 245 millions de dollars. Ce montant de 245 millions de dollars a été ajouté aux factures d'électricité des consommateurs résidentiels et des petites entreprises. Depuis son lancement, l'IEEMI a été élargie à trois reprises, ce qui s'est soldé par un transfert d'une portion importante des frais au titre de l'ajustement global des gros consommateurs

industriels aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises. Le coût de la diminution des frais relatifs à l'ajustement global accordée aux participants à l'IEEMI a été et continuera d'être transféré aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises, ce qui fait en sorte d'augmenter leurs frais d'électricité. Par exemple, depuis le lancement de l'IEEMI en janvier 2011, les frais d'électricité des consommateurs résidentiels et des petites entreprises ont presque doublé, passant d'environ 7 cents par kilowattheure (cents/kWh) à 12 cents/kWh, tandis que ceux payés par les gros consommateurs industriels avaient été ramenés d'approximativement de 7 cents/kWh à environ 6 cents/kWh en juin 2017.

- **Le système de cybersécurité de la SIERE satisfait aux normes de fiabilité des réseaux électriques, mais l'apport d'améliorations pourrait atténuer encore plus les risques de cyberintrusions et de cyberattaques.** La SIERE pourrait en faire plus pour améliorer sa cybersécurité. Elle pourrait notamment créer un poste de cadre supérieur chargé de la cybersécurité, accroître le nombre d'employés affectés à la cybersécurité, faire appel à un fournisseur de services de sécurité des TI prêt à intervenir, faire l'acquisition d'une technologie permettant de surveiller l'accès des utilisateurs autorisés aux renseignements confidentiels pour prévenir et repérer les intrusions, et chiffrer ses bandes de sauvegarde.

Le présent rapport contient 18 recommandations consistant en 22 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Il est ressorti de notre audit que le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario (Comité de la CEO) s'était acquitté efficacement de ses responsabilités pour ce qui est de surveiller le marché, de signaler les pratiques inappropriées de participants au marché, et de recommander à la SIERE de corriger les problèmes relatifs à la conception du marché de l'électricité. Cependant, la SIERE n'a pas mis en oeuvre certaines recommandations importantes du Comité de la CEO portant sur le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille et le programme de remboursement des gains manqués. En outre, la Commission de l'énergie de l'Ontario aurait pu annuler directement les plus récentes modifications apportées au programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille et demander à la SIERE de les réexaminer, étant donné qu'elles ne donnent pas suite à certaines recommandations importantes formulées par le Comité de la CEO.

Les répercussions financières qu'a l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (l'IEEMI) sur les consommateurs résidentiels et les petites entreprises ne sont pas transparentes. Le Comité de la Commission de l'énergie de l'Ontario estime qu'en raison de l'IEEMI, depuis 2011, des frais relatifs à l'ajustement global ont été transférés des gros consommateurs industriels aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises. Étant donné que l'IEEMI a été élargie en janvier et en juillet 2017, la portion de frais transférés augmentera encore plus.

Bien que le système de cybersécurité de la SIERE satisfasse aux normes de fiabilité des réseaux électriques de la North American Electric Reliability Corporation, l'apport d'améliorations opérationnelles internes pourrait atténuer encore plus les risques de cyberintrusions et de cyberattaques.

2.0 Contexte

2.1 Réseau électrique de l'Ontario

Un réseau électrique est un réseau interconnecté servant à acheminer l'électricité des producteurs aux consommateurs. Il est constitué de centrales

qui produisent de l'électricité, de lignes de transport de haute tension qui acheminent l'électricité des sources distantes jusqu'aux centres de demande, et de lignes de distribution auxquelles sont connectés les différents consommateurs. En Ontario, les modes de production d'électricité sont variés : centrales nucléaires, centrales hydroélectriques, centrales alimentées au gaz naturel ou centrales à biomasse, et électricité d'origine éolienne ou solaire.

L'Ontario fait partie du réseau électrique Interconnexion de l'Est, qui alimente également en électricité le Manitoba, le Minnesota, le Michigan et New York. Les producteurs vendent l'électricité au sein du réseau pour qu'elle soit utilisée par les résidents, les institutions et les entreprises des régions visées.

La demande en électricité des consommateurs de l'Ontario varie selon l'heure de la journée et la saison. Étant donné que le coût du stockage de très grande quantité d'électricité est prohibitif, la quantité d'électricité vendue sur le réseau doit toujours correspondre exactement à la demande. Pour maintenir la fiabilité, cela nécessite des ajustements constants à la quantité d'électricité envoyée sur le réseau à mesure que change la demande. Il incombe à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (la SIERE) d'exploiter le réseau électrique de l'Ontario, d'effectuer ces ajustements à des fins de fiabilité et d'administrer le marché ontarien sur lequel l'électricité est vendue. Les ajustements à des fins de fiabilité effectués par la SIERE doivent être conformes aux normes établies par la North American Electric Reliability Corporation (NERC). La SIERE gère également l'échange d'électricité aux moyens des interconnexions avec le Manitoba, le Québec et les États-Unis.

Comme il est indiqué à la **section 2.2** et à l'**annexe 1**, l'évolution du réseau et du marché de l'Ontario s'est échelonnée sur une certaine période, et le réseau et le marché ont connu de nombreux changements au cours des dernières décennies.

2.2 L'histoire du marché ontarien de l'électricité

Avant la fin des années 1990, la production et le transport de l'électricité en Ontario étaient assurés par un seul et même organisme gouvernemental, appelé Ontario Hydro.

Dans les années 1970 et 1980, Ontario Hydro a construit trois centrales nucléaires; au cours des 10 années suivantes, des dépassements budgétaires et des retards ont coûté des milliards de dollars à la province. Au début des années 1990, l'Ontario a connu une récession qui a entraîné une diminution marquée de la demande en électricité. Une diminution de la demande se traduit par une augmentation des prix de l'électricité, étant donné que les coûts de l'électricité sont payés par un nombre moindre d'utilisateurs. En raison de cette diminution de la demande, les prix de l'électricité ont bondi de 40 %, et la capacité de production a dépassé la demande dans une proportion de 50 %. En 1993, dans le but de stabiliser les frais d'électricité facturés aux consommateurs, le gouvernement de l'Ontario a instauré un gel des tarifs pour les 10 années suivantes. Cela a donné lieu à une augmentation de la dette à long terme d'Ontario Hydro.

En 1995, l'Ontario a commencé à transformer son secteur de l'électricité, qui est passé d'une structure appartenant au gouvernement à un marché concurrentiel. Le marché ontarien de l'électricité a vu le jour le 1er mai 2002. Presque immédiatement, en raison d'une possible pénurie d'électricité et d'une hausse de la demande d'électricité durant l'été 2002, les tarifs d'électricité ont commencé à augmenter considérablement, ce à quoi le gouvernement a réagi en gelant les tarifs et en acceptant de payer le manque à gagner entre le prix élevé du marché et les tarifs gelés inférieurs facturés aux consommateurs jusqu'en mai 2005. La province a déterminé qu'elle devait mettre en place des mécanismes hors marché pour permettre aux producteurs d'électricité de recouvrer leurs coûts et de réaliser des profits. Il était devenu difficile

d'attirer des investissements privés dans le secteur ontarien de l'électricité. Parallèlement, les centrales nucléaires existantes nécessitaient des travaux importants de remise en état, et la province était aux prises avec la possibilité que la production d'électricité devienne insuffisante.

En 2004, le gouvernement a créé l'Office de l'électricité de l'Ontario (l'OEO) pour qu'il se charge de la planification à long terme du secteur de l'électricité. L'OEO a conclu des contrats à long terme ayant généralement une durée de 20 ans avec des exploitants de centrales éoliennes, solaires ou alimentées au gaz, ou ayant une durée plus longue avec des exploitants de centrales nucléaires et hydroélectriques. Ces contrats garantissaient des paiements aux producteurs pour la construction et l'entretien d'équipement de production d'électricité. En 2007, le gouvernement a instauré une réglementation exigeant que les quatre centrales au charbon en Ontario cessent leurs activités au plus tard à la fin de 2014. En 2009, l'EOE a décidé de favoriser les énergies renouvelables et s'est employé à simplifier l'élaboration des projets liés à ce type d'énergies. Le 1er janvier 2015, l'OEO a fusionné avec la SIERE aux fins de l'exploitation du réseau électrique, de l'administration du marché de l'électricité, et de la poursuite des efforts de planification à long terme et d'économies d'énergie.

L'**annexe 1** décrit plus en détail l'histoire du marché ontarien de l'électricité.

2.3 Assurer un approvisionnement fiable en électricité

2.3.1 Établir une capacité à long terme grâce à la conclusion de contrats avec des producteurs d'électricité

Les contrats à long terme conclus avec les producteurs d'électricité prévoient des paiements garantis qui indemnisent ceux-ci pour la construction d'équipement de production (par exemple, des centrales nucléaires ou alimentées au gaz) et l'entretien de cet équipement. Ces contrats obligent également les producteurs à mettre leur équipement de production à disposition pour fournir de l'électricité sur le réseau géré par la SIERE.

2.3.2 Affecter les ressources de manière à répondre aux différents niveaux de demande

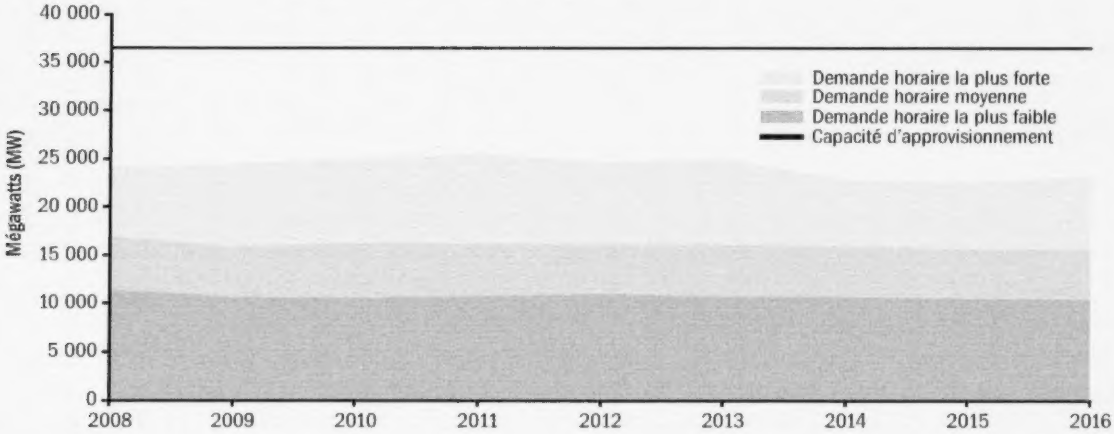
Pour assurer un approvisionnement fiable en électricité, il faut que l'approvisionnement soit toujours suffisant pour répondre à une demande fluctuante. La demande peut être divisée en trois niveaux : une demande minimale qui doit faire l'objet d'un approvisionnement constant, la demande moyenne, et une demande qui, à son point le plus élevé, dépasse largement la demande moyenne. Par exemple, en 2016, la demande horaire en électricité en Ontario a été en moyenne d'environ 15 600 mégawattheures (MWh). Cependant, durant une heure le 7 septembre 2016, la demande a atteint approximativement 23 200 MWh, soit une demande supérieure de près de 50 % à la demande moyenne. Pour remettre les choses en perspective, en 2016, la demande en électricité en Ontario a dépassé 20 000 MWh pour seulement 5 % des heures de l'année. Étant donné que l'électricité en Ontario est fournie principalement par un certain nombre de gros producteurs (voir ci-dessous), dans les faits, certains producteurs produisent de l'électricité pour une période de temps très brève lorsque la demande atteint un sommet ou lorsqu'un autre producteur tombe en panne. En septembre 2017, la capacité de production totale en Ontario était d'environ 36 500 MWh, ce qui dépassait de beaucoup la demande moyenne et la demande de pointe historique. Cependant, une partie de cette capacité de production ne peut être exploitée en tout temps en raison de limites concernant les sources d'énergie (par exemple en ce qui concerne l'énergie éolienne ou solaire).

La **figure 1** montre quels ont été les trois niveaux de demande sur une récente période de 10 ans.

L'approvisionnement constant en électricité visant à répondre à la demande minimale est

Figure 1 : Demande d'électricité et capacité d'approvisionnement horaire en Ontario, 2008-2016

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE)



généralement assuré par de gros producteurs d'électricité fiables ayant de coûts de fonctionnement peu élevés, c'est-à-dire des centrales nucléaires et hydroélectriques.

Lorsque la demande atteint des niveaux élevés, l'électricité supplémentaire est habituellement fournie par des centrales alimentées au gaz naturel. Ces ressources flexibles sont « adaptables », c'est-à-dire que les niveaux de production peuvent être facilement modifiés (augmentés ou réduits) en fonction des variations de la demande. La production d'énergie éolienne ou solaire dépend des conditions météorologiques, et la contribution de ce type d'énergie en vue de répondre à la demande doit donc être gérée par des producteurs d'appoint, comme les centrales alimentées au gaz.

2.3.3 Gérer le marché et le réseau en vue d'équilibrer l'approvisionnement et la demande en temps réel

La SIERE gère le marché et le réseau en vue d'équilibrer le mieux possible l'approvisionnement et la demande en temps réel. C'est l'un des moyens qu'elle emploie pour faire en sorte que les coûts et l'approvisionnement soient stables et prévisibles.

Tandis que les producteurs d'électricité recouvrent les coûts d'immobilisations et d'entretien qu'ils engagent grâce aux paiements garantis par les contrats à long terme, la plupart des contrats sont structurés de manière à ce que les coûts de fonctionnement additionnels des producteurs (comme ceux liés à l'achat et à la combustion de gaz) soient recouvrés au moyen du prix du marché. Les producteurs soumettent des offres sur le marché pour vendre l'électricité, et ils sont en concurrence les uns avec les autres. La SIERE paie aux producteurs retenus le prix d'équilibre, calculé toutes les cinq minutes et fondé sur l'offre et la demande, pour l'électricité qu'ils produisent et vendent sur le marché.

Pour garantir l'approvisionnement en électricité durant les heures de pointe, la SIERE demande à certains producteurs de maintenir leur équipement en mode veille et prêt à fonctionner afin qu'ils puissent commencer à produire de l'électricité rapidement. La SIERE indemnise les producteurs pour le coût du combustible et les coûts d'entretien et de fonctionnement engagés afin de maintenir l'équipement en mode veille. Cette indemnisation provient du programme de garantie au titre des coûts de production en temps réel (appelé dans le présent rapport « programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille »).

Pour éviter qu'une congestion pouvant endommager les lignes de transport se produise,

la SIERE peut demander à un producteur retenu de cesser de fournir de l'électricité et à un autre d'en fournir à sa place, et ainsi déroger aux ententes en matière d'approvisionnement liées au marché. La SIERE peut aussi demander à un gros consommateur industriel de modifier sa demande pour réduire la congestion. Dans tous les cas, la SIERE indemnise les producteurs pour tous les gains qu'ils peuvent avoir perdus à la suite de ses interventions visant à maintenir la fiabilité du réseau électrique. L'indemnisation relève des crédits de règlement de la gestion de la congestion (appelés dans le présent rapport « programme de remboursement des gains manqués »).

2.4 Les frais d'électricité facturés aux consommateurs

Les frais d'électricité facturés – qui figurent sur une seule ligne dans la plupart des factures d'électricité des consommateurs résidentiels et des petites entreprises – sont en fait constitués de deux composantes : le prix du marché et l'ajustement global. La composante la plus importante est de loin l'ajustement global (85 % des frais d'électricité en 2016). Plus précisément, sur les frais d'électricité totaux de 14,8 milliards de dollars payés par les consommateurs en 2016, 12,3 milliards étaient liés à l'ajustement global et 2,5 milliards étaient liés au prix du marché.

La **figure 2**, tout comme les trois sections suivantes, fournit des détails sur ces deux composantes des frais d'électricité ainsi que sur les coûts des programmes visant à maintenir la fiabilité du réseau qui, outre les frais d'administration de la SIERE, sont recouvrés au moyen des frais facturés aux consommateurs.

2.4.1 Le prix du marché

Le prix du marché (désigné par l'expression technique « tarif horaire de l'énergie en Ontario » [THEO]) constitue la moyenne horaire du prix d'équilibre payé aux producteurs d'électricité. Comme il est expliqué à la **section 2.3.3**, les producteurs soumettent des offres d'approvisionnement en électricité sur le marché en se fondant sur les montants dont ils ont besoin

Figure 2 : Explication des frais d'électricité figurant sur la facture des consommateurs

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Ajustement global[1] + Prix du marché (THEO)[2] = FRAIS D'ÉLECTRICITÉ FACTURÉS AUX CONSOMMATEURS[3]

1. **L'ajustement global** comprend :
   - **Remise à neuf des centrales nucléaires :** Réfection et entretien du parc nucléaire de l'Ontario.
   - **Gaz naturel :** Construction et entretien d'installations de production de gaz naturel.
   - **Producteurs autonomes :** Construction et entretien d'installations de près de 30 producteurs, principalement des exploitants privés, aux termes de contrats conclus avec la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario.
   - **Énergies renouvelables :** Construction et entretien d'installations de production d'énergie éolienne, solaire, à base de biomasse et d'autres énergies renouvelables.
   - **Ontario Power Generation :** Électricité produite par les centrales nucléaires et hydroélectriques d'OPG aux tarifs réglementés fixés par la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO).
   - **Programmes d'économies d'énergie :** Programmes administrés par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et les sociétés de distribution locales.
2. Le **prix du marché [tarif horaire de l'énergie en Ontario (THEO)]** comprend les **frais de production de l'électricité (électricité produite) :** achat et combustion de gaz et d'autres combustibles pour produire de l'électricité et frais d'exploitation variables.
3. Le montant total de l'ajustement global et du prix du marché (THEO) représente les **frais d'électricité facturés aux consommateurs**, ventilés selon les périodes de demande de pointe, moyenne et hors pointe. Les consommateurs résidentiels et les petites entreprises inscrits à la grille tarifaire réglementée payent le tarif horaire fixé par la CEO.

pour payer les coûts marginaux d'entretien et de fonctionnement liés à la production d'électricité – essentiellement, les coûts de l'achat et de la combustion du gaz ou de tout autre combustible utilisé, ainsi que d'autres coûts marginaux. Le prix du marché en Ontario (le THEO) peut donc être considéré comme le reflet partiel d'un prix du marché en régime de concurrence. Une autre portion importante des frais d'électricité facturés en Ontario, qui permet aux producteurs de recouvrer les coûts engagés pour construire et entretenir les installations de production d'électricité dans le cadre de leurs contrats à long terme, est l'ajustement global.

2.4.2 Les programmes de fiabilité de l'approvisionnement

La SIERE exécute plusieurs programmes de fiabilité de l'approvisionnement qui viennent compléter ou remplacer le prix du marché pour assurer la constance et la fiabilité de l'approvisionnement en électricité. En 2016, les participants au marché ont reçu environ 500 millions de dollars dans le cadre de ces programmes, qui sont régis par les règles du marché et qui englobent les deux programmes (le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille et le programme de remboursement des gains manqués) visés par le présent audit. Les coûts associés aux programmes de fiabilité de l'approvisionnement sont recouvrés au moyen des frais réglementaires facturés aux consommateurs.

2.4.3 L'ajustement global

L'ajustement global, instauré en 2005, représente principalement le coût de l'établissement et de l'entretien de la capacité de production (**remise à neuf des centrales nucléaires, centrales alimentées au gaz naturel, producteurs indépendants** et énergies renouvelables, à la **figure 2**), le coût de la production d'électricité par les centrales nucléaires et hydroélectriques d'**Ontario Power Generation** (majoritairement aux tarifs réglementés par la Commission de l'énergie de l'Ontario) et le coût des programmes d'économies d'énergie.

Les frais de 12,3 milliards de dollars au titre de l'ajustement global en 2016 sont divisés comme suit :

- 2,9 milliards de dollars pour la **remise à neuf des centrales nucléaires et les centrales hydroélectriques** – Ce montant a pris la forme de paiements contractuels à Bruce Power, qui exploite les centrales nucléaires Bruce-A et Bruce-B, et à quatre fournisseurs d'électricité produite par des centrales hydroélectriques.
- 1 milliard de dollars pour des **centrales alimentées au gaz naturel** – Ce montant a pris la forme de paiements contractuels à plus de 30 exploitants de centrales alimentées au gaz naturel.
- 840 millions de dollars à des **producteurs privés** (producteurs indépendants) – Ce montant a pris la forme de paiements contractuels à quelque 30 producteurs indépendants.
- 3,5 milliards de dollars pour les **énergies renouvelables** – Ce montant a pris la forme de paiements contractuels et de paiements au titre du Programme de tarifs de rachat garantis aux producteurs d'énergies renouvelables.
- 3,5 milliards de dollars à **Ontario Power Generation** – Ce montant a été payé pour l'électricité produite par les centrales nucléaires de Pickering et de Darlington, 66 centrales hydroélectriques et 1 éolienne. Les prix pour la majeure partie de cette électricité ont été établis par la Commission de l'énergie de l'Ontario.
- 600 millions de dollars pour les **programmes d'économies d'énergie** – Ce montant renvoie aux coûts associés aux programmes d'économie d'énergie administrés par la SIERE et les sociétés de distribution locales.

À la **section 3.05** de notre *Rapport annuel 2015*, nous avions présenté les constatations découlant

de notre audit du processus de planification du réseau d'électricité de l'Ontario employé par l'ancien Office de l'électricité de l'Ontario (l'OEO). La majeure partie des coûts compris dans l'ajustement global découle des politiques énergétiques gouvernementales et de la planification du réseau d'électricité effectuée par l'ancien OEO, qui a fusionné avec la SIERE le 1er janvier 2015. Comme nous venons de l'indiquer, ces coûts englobent les contrats à long terme conclus pour établir et entretenir la capacité de production, les programmes gouvernementaux qui financent le développement de la production d'électricité d'origine éolienne et solaire, et la construction de nouvelles centrales alimentées au gaz pour remplacer la capacité perdue en raison de l'élimination des centrales alimentées au charbon.

La **figure 3** montre comment chaque composante de l'ajustement global a évolué entre 2011 et 2016.

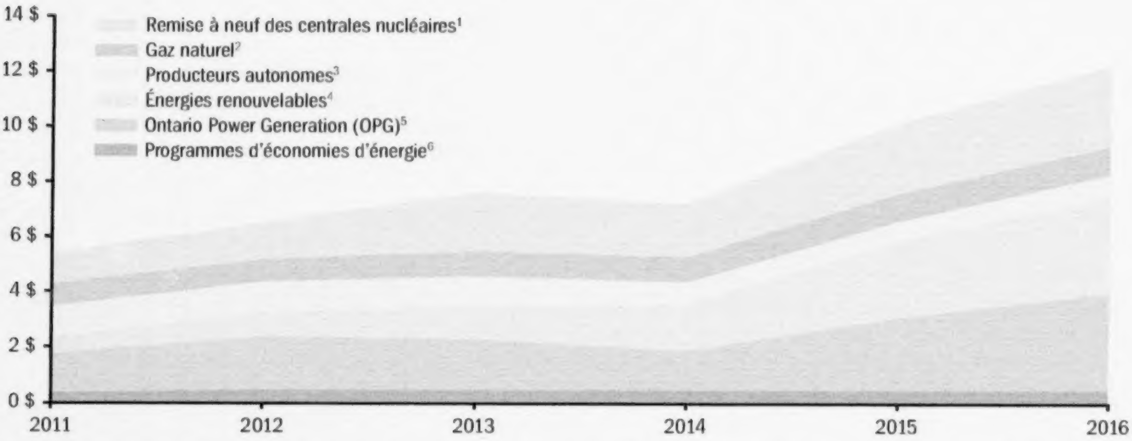
2.4.4 La portion de l'ajustement global croît et celle du prix du marché diminue

La **figure 4** montre la portion de l'ajustement global et celle du prix du marché dans les frais d'électricité moyens facturés aux consommateurs de 2008 à 2016.

La SIERE estime que la diminution de la portion du prix du marché est attribuable en partie à une baisse des coûts de fonctionnement associés à la production d'électricité. Cet argument est contraire à l'augmentation des coûts de l'établissement et du maintien de la capacité de production. Selon la SIERE, l'électricité est devenue moins onéreuse à produire en raison d'une chute des prix du gaz naturel et d'une augmentation de la production d'électricité d'origine éolienne et solaire (qui s'accompagne de coûts de fonctionnement très faibles étant donné qu'elle ne nécessite aucun combustible).

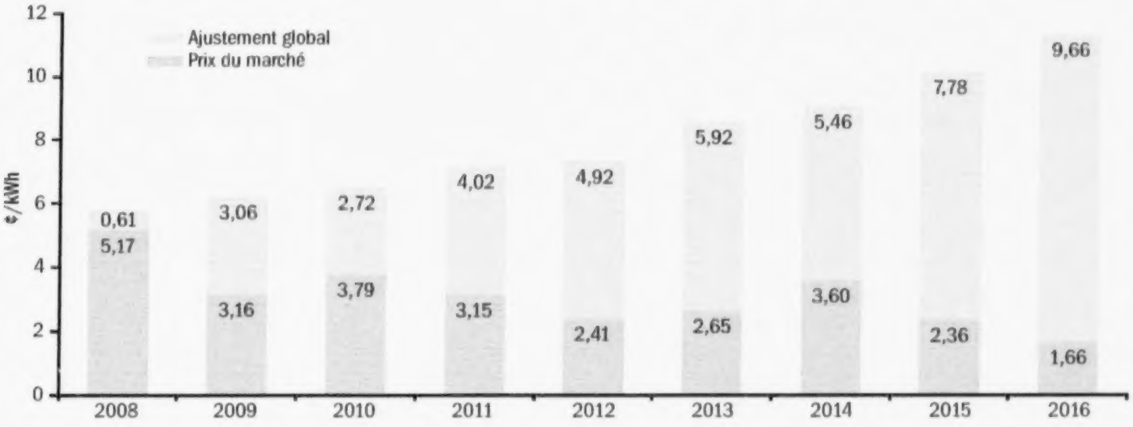
Figure 3 : Éléments de coût de l'ajustement global (en milliards de dollars)

Source des données : SIERE



1. **Remise à neuf des centrales nucléaires :** Production d'énergie nucléaire et hydroélectrique aux termes de contrats à long terme conclus avec la SIERE.
2. **Gaz naturel :** Production de gaz naturel aux termes de contrats à long terme conclus avec la SIERE.
3. **Producteurs autonomes :** Énergie produite par près de 30 producteurs, principalement des exploitants privés, aux termes de contrats à long terme conclus avec la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario.
4. **Énergies renouvelables :** Production d'énergie éolienne, solaire, à base de biomasse et d'autres énergies renouvelables aux termes de contrats à long terme conclus avec la SIERE, du Programme d'offre standard en matière d'énergie renouvelable (POSER) et du Programme de tarifs de rachat garantis (TRG). Le 1er octobre 2009, le POSER a été remplacé par le programme de TRG.
5. **Ontario Power Generation (OPG) :** Énergie de base produite par les centrales nucléaires et hydroélectriques d'OPG aux tarifs réglementés fixés par la CEO.
6. **Programmes d'économies d'énergie :** Ces programmes comprennent le Fonds pour les économies d'énergie qui offre une aide financière pour les technologies et les pratiques d'économie de l'électricité et la recherche connexe.

Figure 4 : Ajustement global et éléments du prix du marché des frais d'électricité moyens, 2008-2016
Source des données : SIERE



2.5 Surveillance du marché de l'électricité et de la SIERE

La SIERE gère le marché et, en vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, établit les règles qui régissent son fonctionnement. Les règles ont pour but :

- d'assurer le fonctionnement fiable du marché pour garantir l'approvisionnement en électricité, et de faire en sorte que les producteurs d'électricité et les consommateurs industriels participent de manière responsable au marché;
- de régir les programmes de fiabilité de l'approvisionnement de la SIERE qui viennent compléter ou remplacer le prix du marché pour s'assurer que l'approvisionnement en électricité est constant et fiable;
- de conférer à la SIERE le pouvoir de surveiller les participants au marché et de mener des enquêtes lorsque des participants enfreignent les règles.

En 2005, en vertu de la *Loi sur la restructuration du secteur de l'électricité*, le gouvernement a transféré certaines des responsabilités de surveillance de la SIERE à la Commission de l'énergie de l'Ontario. Plus particulièrement, la Commission de l'énergie de l'Ontario est devenue responsable du Comité de surveillance du marché, qui exécute une surveillance pour s'assurer que la SIERE exploite le marché de manière équitable et efficiente, et a été chargée d'effectuer des enquêtes et de produire des rapports sur les façons dont les participants au marché peuvent exploiter les règles pour en tirer des avantages, lorsqu'ils ne les enfreignent pas purement et simplement. La **figure 5** montre comment sont réparties les fonctions de surveillance entre la SIERE et la Commission de l'énergie de l'Ontario, et le nombre d'employés affectés à ces fonctions dans les deux organismes.

En vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, la SIERE doit fournir à la Commission de l'énergie de l'Ontario une évaluation des répercussions qu'aura toute modification approuvée aux règles du marché sur les consommateurs avant de la mettre en oeuvre. La Commission de l'énergie de l'Ontario peut annuler une modification aux règles du marché et demander au conseil d'administration de la SIERE de revoir ou de réexaminer celle-ci si elle considère que la modification ne satisfait à aucun des critères énoncés dans la *Loi de 1998 sur l'électricité*, qui comprennent notamment la prise en compte de l'intérêt public et des répercussions sur les consommateurs. Dans le présent rapport, l'expression « répercussions sur les consommateurs » renvoie à ces critères.

Figure 5 : Responsabilités de surveillance conférées à la SIERE et à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) le 1er septembre 2017

Source des données : SIERE

Division de la surveillance de la SIERE[1] – 31 employés

- 14 employés à temps plein
- 6 employés temporaires
- 5 étudiants coop
- Ressources humaines
- Examine les activités des acteurs du marché qui en transgressent les règles
- Impose des amendes
- Recouvre les trop-payés auprès des producteurs
- Clarifie et interprète les règles du marché

Unité d'analyse et d'enquête[3]

- 4 employés à temps plein
- 2 étudiants coop
- Évalue la structure et les règles du marché pour qu'elles contribuent à l'exploitation efficace et équitable d'un marché concurrentiel
- Propose des changements de la structure du marché afin d'accroître l'efficacité et l'équité
- Examine les activités des acteurs du marché qui agissent de façon répréhensible
- Mène des enquêtes auprès des acteurs du marché qui agissent de façon répréhensible

Comité de la CEO[2]

- 3 membres à temps partiel
- Examine et approuve les conclusions de l'Unité d'analyse et d'enquête de la CEO relatives aux acteurs du marché qui agissent de façon répréhensible et recommande des modifications de la structure du marché
- Publie deux rapports de surveillance publics par année et des rapports d'enquête publics à l'issue des enquêtes

1. L'appellation officielle est Division de l'évaluation du marché et de la conformité.
2. L'appellation officielle est Comité de surveillance du marché.
3. En 2005, la CEO et la SIERE ont conclu une entente dans laquelle la SIERE s'était engagée à créer et à maintenir une unité distincte et indépendante pour appuyer la CEO (dans ce rapport d'audit, cette unité s'appelle l'Unité d'analyse et d'enquête). Bien que l'Unité relève de la Division de la surveillance de la SIERE et que son personnel vient de la SIERE, celle-ci n'a aucun droit de regard sur les dossiers et l'information de l'Unité, qui sont seulement accessibles au Comité de la CEO. Cette indépendance est illustrée dans le graphique par le trait épais qui sépare l'Unité et la SIERE.

Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le Comité de la CEO est habilité par la *Loi de 1998 sur l'électricité* à exiger la production de renseignements, mais il ne peut imposer d'amendes. En revanche, la SIERE, dont le fonctionnement relève des règles du marché, peut imposer des amendes, mais la loi ne l'autorise pas explicitement à exiger la communication de renseignements.

2.6 Les systèmes informatiques de la SIERE

La **figure 6** décrit les trois systèmes informatiques qu'utilise la SIERE à l'appui de l'exécution de ses fonctions.

2.6.1 Le système du réseau électrique

Le système du réseau électrique est connecté à un réseau de plus de 75 000 capteurs électroniques dispersés dans la province. Le réseau électrique fonctionne grâce à ces capteurs. Tous les réseaux électriques faisant partie du réseau Interconnexion de l'Est, dont celui de l'Ontario, relèvent de la North American Electric Reliability Corporation (NERC). La NERC est un organisme de réglementation international sans but lucratif qui élabore des normes de fiabilité des réseaux électriques et veille à leur application. Le système qu'utilise la SIERE aux fins de l'exploitation du réseau électrique doit satisfaire à ces normes, qui exigent que des systèmes soient en place pour assurer la sécurité du système informatique du réseau ainsi que pour analyser et surveiller en temps réel les menaces à la sécurité.

2.6.2 Le système du marché

Le système du marché est connecté à un réseau d'environ 560 participants au marché composé de producteurs, d'exportateurs d'électricité et

Figure 6 : Principales fonctions exécutées dans les systèmes informatiques de la SIERE
Source des données : SIERE

Système du réseau électrique	Système du marché	Système d'administration
• Collecte et traite des données météorologiques • Prédit la demande d'électricité • Calcule la répartition de l'électricité et communique les instructions connexes aux producteurs • Surveille le réseau de transport et le rendement des producteurs	• Accepte et valide les soumissions et les offres du marché • Collecte des données de production d'électricité auprès des producteurs • Traite les paiements et émet les confirmations de transactions • Traite l'information sur la production et la consommation d'électricité utilisée pour les rapports publics	• Appuie l'administration des programmes d'économies d'énergie • Soutient l'analyse et les enquêtes relatives à la surveillance du marché • Renferme des bases de données et des fichiers électroniques pour les services d'administration, y compris les services de courriel, de téléphone, de comptabilité, de paye et de marchés

de sociétés de distribution locales. Le système du marché traite également les paiements aux participants au marché. En 2016, ces paiements ont totalisé environ 17,5 milliards de dollars.

2.6.3 Le système d'administration

Le système d'administration contient les bases de données et les documents électroniques qu'utilisent les services administratifs, et il appuie également l'administration des programmes d'économies d'énergie ainsi que les activités de surveillance, d'analyses et d'enquêtes liées au marché.

2.7 Cyberattaques

Des cyberattaques sont lancées par des pirates informatiques qui cherchent un moyen d'installer des logiciels malveillants (des maliciels) dans un réseau ou un système informatique, ou qui ont inclus un maliciel dans une pièce jointe d'un courriel ou sur un site Web. Les maliciels visent à exploiter les failles des systèmes et ainsi permettre aux pirates informatiques, par exemple, de prendre le contrôle du système, de supprimer des fichiers, d'extraire des renseignements confidentiels ou d'endommager du matériel.

2.7.1 Cyberattaques dans le secteur de l'électricité

Selon le Centre canadien de réponse aux incidents cybernétiques, le secteur de l'électricité et des services publics figure au troisième rang des secteurs les plus visés par des attaques, après ceux des technologies et des finances. Le secteur de l'électricité fait l'objet de 7 % de toutes les cyberattaques. En juillet 2017, le gouvernement américain a signalé qu'une campagne de piratage ciblait expressément les secteurs du nucléaire et de l'électricité.

Voici des exemples de cyberattaques réussies qui sont déjà survenues dans le secteur de l'énergie :

- En 2012, une cyberattaque contre la société pétrolière nationale de l'Arabie saoudite a endommagé quelque 35 000 ordinateurs et supprimé toutes les données de la société. Les activités ont été perturbées durant plus de deux semaines.
- En 2015, une cyberattaque contre le réseau électrique de l'Ukraine a temporairement interrompu le flux d'électricité et causé des pannes qui ont touché presque 23 000 consommateurs durant près de 6 heures.
- En septembre 2015, la sécurité du réseau informatique de la SIERE a été compromise, et des participants au marché ont eu accès aux

renseignements contractuels confidentiels de l'un des participants durant sept minutes.

- En décembre 2016, un employé de St. Catharines Hydro a répondu à un courriel frauduleux qui semblait provenir de la banque avec laquelle faisait affaire la société de service public. L'employé a saisi l'information d'entrée dans le système bancaire, et 655 000 $ ont été volés.

Les systèmes de surveillance de la SIERE ont montré que, récemment, les systèmes de cybersécurité de la société ont prévenu les tentatives de cyberattaques suivantes :

- L'envoi de près de 22 000 pourriels contenant des maliciels à la SIERE.
- Quelque 6 000 tentatives d'intrusions aléatoires dans les réseaux informatiques de la SIERE.
- Environ 7,4 millions de tentatives de transferts de données qui ont été signalées comme suspectes, et qui semblaient être une indication que des pirates essayaient d'extraire des renseignements confidentiels de manière aléatoire.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (la SIERE) avait mis en place des systèmes et des processus efficaces pour s'assurer :

- que la surveillance des participants au marché de l'électricité est suffisante et que les participants au marché mènent leurs activités conformément aux règles du marché;
- que les biens et les infrastructures de TI essentiels sont protégés de sorte que la fiabilité du réseau électrique soit maintenue.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit. Nous avons établi ces critères à partir d'un examen des lois, politiques et procédures applicables, et d'études internes et externes. La haute direction de la SIERE et de la Commission de l'énergie de l'Ontario a examiné notre objectif et les critères connexes, qui sont énoncés à l'annexe 2, et a convenu de leur pertinence.

Nous nous sommes concentrés sur la surveillance de la SIERE par la Commission de l'énergie de l'Ontario et sur les activités de la SIERE durant la période de 5 ans terminée le 31 mars 2017, et nous avons tenu compte des données et des événements pertinents relatifs aux 10 dernières années. Nous avons mené notre audit de janvier à juillet 2017. Nous avons obtenu de la SIERE et de la Commission de l'énergie de l'Ontario une déclaration écrite selon laquelle, au 21 novembre 2017, elles nous avaient communiqué tous les renseignements dont elles disposaient et qui pouvaient avoir une incidence importante sur les constatations ou les conclusions du présent rapport.

Aux fins de notre audit, nous avons examiné des documents et interviewé des employés à deux emplacements des bureaux de la SIERE. Nous avons également passé en revue des publications d'organismes de renseignements de sécurité des TI de premier plan ainsi que des cadres et des guides sur les pratiques exemplaires en matière de TI tels que COBIT 5 (un cadre pour la gouvernance et la gestion des TI en entreprise).

Plus particulièrement, nous avons interviewé des membres de la haute direction de la SIERE, des employés de la Division de la surveillance, des employés des services de TI et du Service de vérification interne, le directeur de l'information et le président du conseil d'administration de la société. Nous avons notamment examiné des politiques et des procédures, ainsi que des documents relatifs à des enquêtes et des recouvrements effectués. Nous avons recueilli et analysé des renseignements sur les enquêtes liées à la surveillance du marché et sur les recouvrements de paiements.

Nous avons examiné des dossiers de TI et des documents connexes comme des rapports d'évaluation des menaces et des risques, des évaluations des failles de cybersécurité, des

politiques de TI, des accords sur les niveaux de service, des plans et procédures de sauvegarde et de remise en état des systèmes, ainsi que des rapports sur la conformité de la SIERE aux normes de sécurité des TI de la North American Electric Reliability Corporation.

Nous avons également examiné les rapports semestriels de surveillance du marché de l'électricité publiés ces 10 dernières années par le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario et son rapport spécial sur les paiements au titre de la gestion de la congestion dans le marché de l'électricité de gros de l'Ontario publié en 2016, ainsi que les six rapports d'enquête qu'il a produits depuis 2003. Nous avons aussi rencontré la Commission de l'énergie de l'Ontario, le président et les membres actuels du Comité de surveillance du marché et l'ancien président du Comité. Tout au long de notre rapport, nous renvoyons à certains des renseignements communiqués par le Comité de surveillance du marché. Afin d'expliquer plus clairement les renseignements techniques fournis par le Comité, nous avons dû interpréter et simplifier ceux-ci.

En outre, nous avons procédé à une analyse de différentes administrations et communiqué avec le dirigeant actuel du Market Surveillance Administrator en Alberta, l'ancien dirigeant du Market Surveillance Administrator en Alberta et celui de la Division de la surveillance de la SIERE en Ontario, et le dirigeant d'un organisme de surveillance externe pour le New York Independent System Operator.

Nous avons retenu les services d'un expert possédant une connaissance des secteurs de l'électricité et de l'énergie pour qu'il nous aide à interpréter les renseignements techniques que nous avons examinés dans le cadre du présent audit, et qu'il nous fournisse des points de vue éclairés sur les problèmes que nous avons relevés.

4.0 Constatations détaillées de l'audit – Surveillance du marché

Comme il est expliqué à la **section 2.4**, les frais d'électricité figurant sur les factures des consommateurs sont composés de l'ajustement global et du prix du marché. Ils comprennent également des frais réglementaires qui servent à recouvrer les coûts des programmes de fiabilité de l'approvisionnement exécutés par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (la SIERE).

En 2016, les consommateurs ont payé environ 12,3 milliards de dollars au titre de l'ajustement global et un montant additionnel de 2,5 milliards pour l'électricité achetée sur le marché (c'est-à-dire le prix du marché), ainsi qu'environ 500 millions pour les programmes de fiabilité de l'approvisionnement.

La Commission de l'énergie de l'Ontario a assumé des responsabilités de surveillance à l'égard d'environ 29 % (3,5 milliards de dollars) du montant de 12,3 milliards, qui est payé à Ontario Power Generation. La tranche restante de 78 % (8,8 milliards de dollars) est payée aux producteurs d'électricité aux termes des contrats à long terme conclus pour la plupart par l'ancien l'Office de l'électricité de l'Ontario qui, le 1er janvier 2015, a fusionné avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (la SIERE). La SIERE s'est acquittée de la responsabilité de surveillance concernent le montant d'environ 500 millions de dollars liés aux programmes de fiabilité de l'approvisionnement.

À la **section 4.1**, nous présentons nos constatations relatives à la surveillance, par la Commission de l'énergie de l'Ontario, des programmes de fiabilité de l'approvisionnement de la SIERE régis par les règles du marché, et nous expliquons en quoi la Commission aurait pu en faire plus protéger les intérêts des consommateurs.

À la **section 4.2**, nous discutons des conséquences de la décision du gouvernement de mettre en oeuvre l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel, qui permet aux gros consommateurs industriels de réduire le montant de l'ajustement global qui leur est facturé.

4.1 La SIERE et la Commission de l'énergie de l'Ontario auraient pu en faire plus pour soutenir les recommandations du Comité de la CEO

En vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, la SIERE doit fournir à la Commission de l'énergie de l'Ontario une évaluation des répercussions qu'aura toute modification approuvée aux règles du marché sur les consommateurs avant de la mettre en oeuvre. La Commission de l'énergie de l'Ontario peut annuler une modification aux règles du marché et demander à la SIERE de la réexaminer. Cependant, la Commission ne peut ordonner à la SIERE d'apporter des modifications particulières aux règles du marché. En outre, la SIERE n'est pas tenue n'est pas tenue d'apporter des modifications ou d'approuver de nouveau des règles du marché annulées par la Commission de l'énergie de l'Ontario. La Commission n'a jamais annulé une modification aux règles du marché approuvée par le conseil d'administration de la SIERE.

Le Comité de la CEO a formulé de nombreuses recommandations à l'intention du conseil d'administration de la SIERE concernant le programme de garantie au titre des coûts de production en temps réel (appelé dans le présent rapport « programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille ») et les crédits de règlement de la gestion de la congestion (appelés dans le présent rapport « programme de remboursement des gains manqués ») :

- En 2010, 2011, 2014, 2015 et 2016, il a recommandé que le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille soit examiné, réévalué, justifié ou réduit, et il s'est demandé si le programme devait être maintenu. Comme il est expliqué à la **section 4.3**, ce programme verse en moyenne aux exploitants de centrales alimentées au gaz 60 millions de dollars par année et, selon l'estimation du Comité de la CEO, si la SIERE éliminait le remboursement de certains frais de fonctionnement et d'entretien, le coût du programme pourrait être réduit d'environ 30 millions de dollars par année.
- Dans la quasi-totalité de ses 28 rapports (publiés entre 2002 et 2017), il a exprimé des préoccupations concernant le programme de remboursement des gains manqués ou recommandé qu'il soit modifié. Comme il est expliqué à la **section 4.4.2**, ce programme verse en moyenne aux participants aux marchés 110 millions de dollars par année, et, selon le Comité de la CEO, ses lacunes ont permis à des participants d'offrir ou de soumissionner des prix sur le marché qui n'étaient pas fondés sur les coûts réels de l'électricité ou les besoins réels d'approvisionnement en électricité, et qui avaient pour seul but l'obtention de paiements au titre du programme.

Ces programmes sont régis par les règles du marché, et leurs coûts sont facturés aux consommateurs au moyen de frais réglementaires figurant sur les factures. Dans les cas où le Comité de la CEO a exprimé des préoccupations, la Commission de l'énergie de l'Ontario n'a jamais annulé une modification aux règles du marché et renvoyé celle-ci à la SIERE pour qu'elle la réexamine.

Le Comité de la CEO a aussi souligné le fait que des exploitants de centrales alimentées au gaz et d'autres intervenants qui ont un intérêt financier direct et important dans les programmes de la SIERE tels que le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille exercent une influence sur le processus qu'emploie la SIERE pour modifier les règles du marché. Compte tenu de cette situation, la responsabilité qu'a la Commission de

l'énergie de l'Ontario de protéger les intérêts des consommateurs devrait être renforcée encore plus.

Nous avions formulé des constatations similaires dans notre Rapport annuel 2011 (à la **section 3.02** portant sur la surveillance réglementaire du secteur de l'électricité). Dans notre suivi de 2 013 de cet audit (à la section 4.02 de notre Rapport annuel 2013), la Commission de l'énergie de l'Ontario nous avait informés qu'en 2011, son Comité avait commencé à correspondre avec la SIERE au sujet des recommandations qu'il avait formulées dans son rapport, et qu'à sa demande, la SIERE lui avait fourni par écrit les renseignements suivants :

- les mesures que comptait prendre la SIERE pour donner suite à toutes les recommandations formulées à son intention dans le rapport du Comité de la CEO;
- les délais estimatifs d'exécution de ces mesures;
- si, de l'avis de la SIERE, des mesures ou des modifications aux règles du marché autres que celles mentionnées dans le rapport du Comité de la CEO devaient être prises ou apportées.

D'après l'information que nous avait fournie la Commission de l'énergie de l'Ontario en 2013, nous avions conclu que notre recommandation avait été en grande partie mise en oeuvre. Cependant, durant notre audit de 2017, nous avons constaté que la SIERE n'avait pas toujours pris toutes les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre de façon significative les recommandations du Comité de la CEO ayant trait au programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille et au programme de remboursement des gains manqués.

RECOMMANDATION 1

Pour protéger les intérêts des consommateurs et donner suite aux recommandations formulées par le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario (Comité de la CEO) en vue d'améliorer les règles du marché, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit :

- mettre en oeuvre rapidement et de manière efficace les recommandations du Comité de la CEO;
- lorsque le Comité de la CEO lui soumet un rapport qui contient des recommandations portant sur un abus du pouvoir réel ou potentiel sur le marché, exercer son pouvoir pour modifier la règle sur-le-champ et soumettre la modification à la Commission de l'énergie de l'Ontario aux fins d'examen.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE appuie le travail du Comité de la CEO et prend acte de la recommandation de la vérificatrice générale. La SIERE examine avec soin toutes les recommandations et analyses sous-jacentes du Comité de la CEO, et répond à chaque recommandation en indiquant les mesures qu'elle prendra dans une lettre destinée au président et chef de la direction de la Commission de l'énergie de l'Ontario. La SIERE a donné suite à un certain nombre de recommandations formulées par le Comité de la CEO dans le passé, ce qui s'est soldé par l'apport d'un certain nombre de modifications aux règles du marché. La SIERE continuera d'analyser et d'évaluer les recommandations du Comité de la CEO et d'envisager l'apport de modifications aux règles du marché pour donner suite à ces recommandations, tout en tenant compte de la nécessite d'assurer la fiabilité du réseau électrique, d'examiner les répercussions sur la conception du marché, y compris les possibles effets négatifs, et d'évaluer la capacité de la SIERE et des participants au marché de mettre en oeuvre les modifications.

Lorsque le Comité de la CEO soumettra à la SIERE un rapport contenant des recommandations relatives à un abus de pouvoir sur le marché, la SIERE prendra les mesures exigées en vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, ce qui comprend l'apport de modifications aux règles du marché si le Comité l'ordonne.

RECOMMANDATION 2

Pour protéger les intérêts des consommateurs et donner suite aux recommandations formulées par le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario (Comité de la CEO) en vue d'améliorer les règles du marché, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) doit exercer les pouvoirs que lui confère la loi pour annuler une modification aux règles du marché et la renvoyer à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) aux fins de réexamen lorsqu'elle détermine que la modification n'est pas dans l'intérêt supérieur des consommateurs, compte tenu du fait qu'elle ne donne pas suite aux recommandations du Comité de la CEO. La CEO doit continuer d'annuler et de renvoyer à la SIERE une telle modification aux règles du marché jusqu'à ce qu'elle soit convaincue que la modification est dans l'intérêt supérieur des consommateurs.

RÉPONSE DE LA COMMISSION DE L'ÉNERGIE DE L'ONTARIO

La Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) est d'accord avec l'importance qu'accorde la vérificatrice générale à l'obtention de résultats qui sont dans l'intérêt supérieur des consommateurs. La CEO soutient les recommandations de son Comité et continuera d'utiliser les outils à sa disposition pour témoigner de ce soutien tout veillant à respecter son mandat et ses processus ainsi que les pouvoirs et responsabilités d'autres organismes.

Depuis 2011, la CEO correspond régulièrement avec la SIERE au sujet des recommandations que le Comité de la CEO formule dans ses rapports. Lorsque la CEO a renouvelé le permis de la SIERE en 2013, celui-ci a été assorti d'une nouvelle condition selon laquelle la SIERE doit soumettre à la CEO des rapports annuels sur l'état des mesures prises à la suite des recommandations contenues dans les rapports du Comité de la CEO, et qui fournissent les raisons pour lesquelles elle ne prend pas de mesure lorsqu'une recommandation n'a pas été mise en oeuvre.

La CEO continuera de collaborer avec la SIERE pour s'assurer que les recommandations hautement prioritaires formulées par le Comité de la CEO sont prises en compte rapidement et de manière appropriée.

RÉPONSE DU BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Bien que la CEO obtienne de la SIERE des rapports annuels sur l'état des mesures prises en réponse aux recommandations du Comité de la CEO, nous avons constaté que ces mises à jour ne traitent pas de manière suffisante des recommandations relatives au programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille et au programme de remboursement des gains manqués.

RECOMMANDATION 3

Pour protéger les intérêts des consommateurs et donner suite aux recommandations formulées par le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario (Comité de la CEO) en vue d'améliorer les règles du marché, le ministère de l'Énergie doit examiner les pouvoirs législatifs conférés à la Commission de l'énergie de l'Ontario pour qu'elle examine une règle du marché de sa propre initiative, et envisager d'élargir les pouvoirs dont elle dispose en vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité* lorsqu'une utilisation abusive d'une règle du marché est signalée par le Comité de la CEO et que la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) ne donne pas suite en temps opportun et de manière efficace à ce signalement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Énergie appuie la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) et la SIERE dans l'exécution des fonctions importantes qu'elles assument pour assurer le fonctionnement efficace du marché de l'électricité de l'Ontario.

Le ministère, en consultation avec la CEO et la SIERE, examinera la *Loi de 1998 sur l'électricité* en ce qui a trait au processus d'approbation des règles du marché. Il examinera également les pouvoirs conférés à la CEO.

4.2 Le gouvernement ne fait pas preuve de transparence au sujet des répercussions de l'élargissement de l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel

4.2.1 Aperçu

Le gouvernement a instauré l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (l'IEEMI) pour inciter les gros consommateurs industriels à réduire leur consommation durant les périodes de demande de pointe. Le gouvernement a annoncé au moment du lancement de l'IEEMI, en 2011, que celle-ci, en encourageant une diminution de la consommation, pourrait réduire le besoin de se doter de nouvelles ressources de production d'électricité. Cependant, de nouvelles ressources de production ont été mises en place depuis 2011.

La mesure incitative que fournit l'IEEMI consiste en une réduction du montant de l'ajustement global que les consommateurs admissibles doivent payer chaque mois (comme il est indiqué à la **section 2.4**, l'ajustement global est la plus importante des deux composantes des frais d'électricité facturés aux consommateurs, l'autre composante étant le prix du marché de l'électricité). Aux termes de l'IEEMI, le montant de l'ajustement global facturé à un consommateur industriel admissible est réduit selon sa portion de la demande provinciale globale d'électricité pendant les cinq heures de l'année durant lesquelles la demande est la plus élevée.

Pour illustrer le fonctionnement de cette mesure, la **figure 7** présente les données d'un consommateur hypothétique, et la **figure 8** montre les calculs.

Dans l'exemple présenté, les frais d'électricité facturés au consommateur industriel chaque mois sont constitués du prix du marché et d'un montant additionnel de 255,36 $. Une fois que le montant de l'ajustement global que doit payer le consommateur industriel a été calculé, le montant du paiement est fixé pour l'année entière, peu importe la consommation d'électricité réelle du consommateur à tout moment de l'année autre que pendant les cinq heures durant lesquelles la demande provinciale est la plus élevée.

Plus le consommateur industriel réduit sa consommation d'électricité pendant les cinq heures durant lesquelles la demande est la plus élevée, plus la réduction du montant fixe de l'ajustement global qu'il doit payer chaque mois sera importante. Si la consommation d'électricité du consommateur industriel est nulle durant les cinq heures, la composante « ajustement global » sera entièrement éliminée de sa facture mensuelle et, durant toute l'année, il ne paiera chaque mois que le prix du marché. La ristourne ainsi obtenue peut être importante – comme le montre la **figure 4**, en

Figure 7 : Données hypothétiques relatives à un consommateur industriel admissible à l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Demande de pointe sur une période de 5 heures	Demande du consommateur (MW)	Demande provinciale globale (MW)
1er juillet, 17 h à 18 h	5,2	23 000
12 juillet, 16 h à 17 h	5,5	22 500
22 août, 17 h à 18 h	5,7	23 800
23 août, 15 h à 16 h	5,1	23 500
4 septembre, 14 h à 15 h	5,8	24 000
Total	**27,3**	**116 800**

Figure 8 : Calcul des frais hypothétiques au titre de l'ajustement global d'un consommateur industriel
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Portion du consommateur de la demande provinciale annuelle totale

Demande totale du consommateur	÷	Demande provinciale annuelle totale		
27,3 MW	÷	116 800 MW	=	0,00023373

Paiement mensuel fixe du consommateur au titre de l'ajustement global

Portion du consommateur de la demande provinciale totale	×	Ajustement global total mensuel		
0,00023373	×	1 076 G$	=	255 366 $

2016, l'ajustement global a représenté jusqu'à 85 % (9,66 cents par kilowattheure [cents/kWh] du tarif total de 11,32 cents/kWh) des frais d'électricité facturés aux consommateurs ontariens.

Pour qu'un consommateur industriel soit admissible à l'IEEMI lorsque celle-ci a été lancée en 2011, sa demande de pointe mensuelle moyenne devait être d'au moins 5 MW sur la période de 12 mois allant du 1er mai au 30 avril. Depuis, le critère d'admissibilité a été élargi à trois reprises (c'est-à-dire que la demande de pointe mensuelle moyenne minimale a été abaissée à trois reprises), comme suit :

- juillet 2015 – de 5 MW à 3 MW;
- janvier 2017 – de 3 MW à 1 MW;
- juillet 2017 (en vertu de la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*) – de 1 MW à 0,5 MW.

Pour remettre les choses en perspective, l'exigence initiale concernant une demande de pointe minimale de 5 MW faisait en sorte de limiter l'admissibilité aux gros consommateurs industriels d'électricité, comme les usines de construction automobile, les cimenteries, les sociétés minières et les usines de pâtes et papiers. Depuis que l'exigence a été ramenée à une demande de pointe minimale de 0,5 MW, des entreprises commerciales aussi petites que des serres sont désormais admissibles à l'IEEMI.

4.2.2 Le Comité de la CEO mentionne que l'IEEMI entraîne une augmentation des frais d'électricité pour les consommateurs résidentiels et les petites entreprises

Le Comité de la CEO a fait rapport sur les répercussions de l'IEEMI peu après le lancement de celle-ci. À l'été 2011, les prix de l'électricité pour les gros consommateurs industriels avaient diminué d'environ 13 % par rapport à l'été précédent. Dans les 10 premiers mois d'existence de l'IEEMI, quelque 65 gros consommateurs industriels ont vu leurs frais au titre de l'ajustement global chuter d'environ 245 millions de dollars. Ce montant de 245 millions de dollars a été ajouté aux factures d'électricité des consommateurs résidentiels et des petites entreprises.

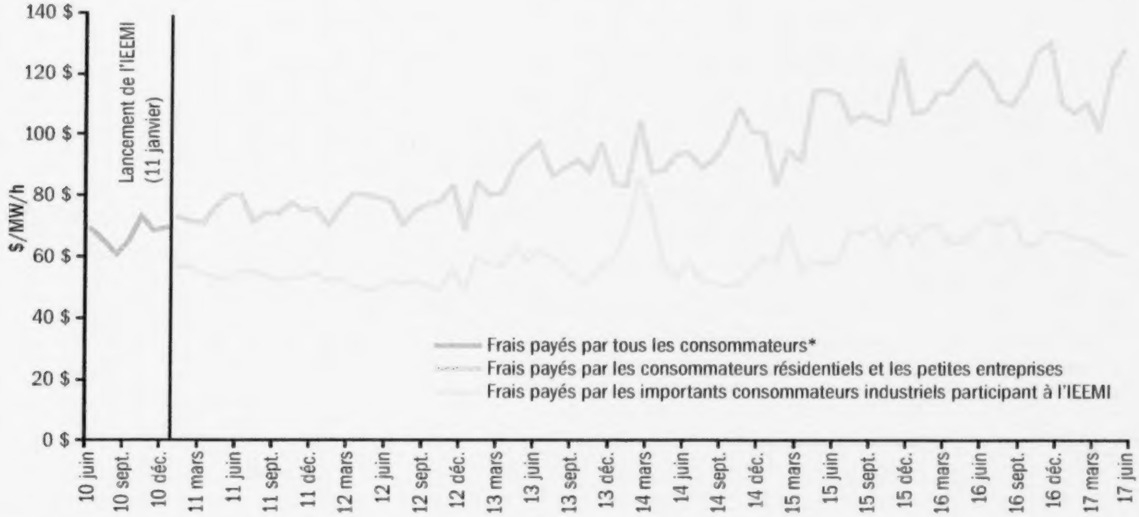
Les prix de l'électricité ont continué de diminuer pour les consommateurs industriels admissibles au cours des années suivantes sous l'effet de l'IEEMI. Les frais d'électricité mensuels qui leur étaient facturés sont demeurés inférieurs à ceux de 2010 (à l'exception de trois mois à l'hiver 2014, lorsque le prix du marché a bondi en raison d'une soudaine hausse des prix du gaz).

Durant la même période, les prix de l'électricité pour les consommateurs résidentiels et les petites entreprises ont presque doublé, comme le montre la **figure 9**.

En décembre 2016, quelque 80 consommateurs industriels participaient à l'IEEMI. En raison de l'abaissement considérable du seuil d'admissibilité

Figure 9 : Frais d'électricité avant et après le lancement de l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (IEEMI)

Source des données : SIERE



* Aux termes de l'IEEMI, les frais facturés à tous les consommateurs ont été séparés en deux volets : les frais payés par les importants consommateurs industriels participant à l'IEEMI, et ceux payés par tous les autres consommateurs (consommateurs résidentiels et petites entreprises).

par le gouvernement en janvier et en juillet 2017 (le plus récent abaissement du seuil ayant eu lieu dans le cadre du Plan pour des frais d'électricité équitable), un nombre considérablement accru de consommateurs non résidentiels peuvent participer à l'IEEMI. Par conséquent, une part encore plus importante des frais relatifs à l'ajustement global a été transférée aux petits consommateurs d'électricité.

RECOMMANDATION 4

Pour assurer la transparence des décisions gouvernementales, le ministère de l'Énergie doit examiner les répercussions qu'a l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel sur les petits consommateurs d'électricité et communiquer publiquement cette information.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère continue de surveiller les répercussions qu'a l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (l'IEEMI) sur le réseau électrique pour ce qui est de réduire la demande de pointe et les répercussions qu'elle a sur les catégories de consommateurs d'électricité. Le mécanisme de recouvrement utilisé dans le cadre de l'IEEMI maintient la corrélation entre les coûts facturés aux consommateurs d'électricité et la contribution de ceux-ci à la demande de pointe provinciale.

Une diminution de la demande de pointe réduit le besoin de recourir à des ressources d'approvisionnement et réduit au bout du compte le coût projeté du réseau électrique. La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) estime que l'IEEMI a permis de réduire la demande de pointe d'environ 1 300 mégawatts en 2016. L'IEEMI vient appuyer un cadre équitable de répartition des coûts lorsque les consommateurs qui ont contribué le moins à la plus récente demande de pointe payent une portion moindre de ces coûts à long terme connexes. Il convient également de mentionner que la SIERE publie chaque mois

sur son site Web la répartition des coûts relatifs à l'ajustement global, ainsi que la consommation de chaque catégorie de consommateurs.

Le ministère souhaite également préciser que l'élargissement de l'IEEMI n'influera pas sur les avantages dont profitent les consommateurs résidentiels et les petites entreprises. Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables réduit de 25 % en moyenne les factures d'électricité des consommateurs résidentiels, et les factures augmenteront au rythme de l'inflation durant 4 ans.

4.3 La SIERE continue d'administrer le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille malgré les raisons d'y mettre fin

Le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille indemnise les producteurs pour les coûts associés à la mise en marche et au fonctionnement de leur équipement pour qu'il soit en mode veille et prêt à fournir de l'électricité. Les producteurs inscrits au programme sont des exploitants de centrales alimentées au gaz (des exploitants de centrales alimentées au charbon y étaient aussi inscrits avant la fermeture des centrales en 2014) dont l'équipement doit être activé, fonctionnel et prêt à être utilisé afin que les centrales puissent produire de l'électricité rapidement à la demande de la SIERE dans le cas d'une hausse soudaine ou inattendue de la demande.

Lorsque le programme a été instauré, en 2003, il remboursait aux producteurs d'électricité les coûts du combustible utilisé pour le maintien en mode veille uniquement. En 2009, le programme a commencé à leur rembourser les frais de fonctionnement et d'entretien engagés durant le maintien en mode veille.

4.3.1 La SIERE n'a pas mis en oeuvre les recommandations du Comité de la CEO concernant la réévaluation et la modification du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille

Le Comité de la CEO a mentionné, en 2015, que l'électricité produite par des centrales alimentées au gaz pour lesquelles des remboursements de coûts totalisant 61 millions de dollars ont été demandés en 2014 dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille avait été utilisée cette année-là pour moins de 1 % des heures en vue de répondre à la demande en Ontario.

Le Comité de la CEO s'inquiétait du fait que le programme soit surutilisé, alors même que l'Ontario se trouve régulièrement en situation de surplus d'électricité et qu'il est un exportateur net d'électricité.

Dans des rapports publiés en 2010 et en 2011, le Comité de la CEO a recommandé que la SIERE examine (en 2010) et réévalue (en 2011) le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille pour déterminer s'il procure un avantage net aux consommateurs. Or, la SIERE n'a pas donné suite à ces recommandations. Dans un rapport de 2014, le Comité de la CEO a recommandé que la SIERE fournisse une analyse détaillée des données du marché pour justifier le besoin de maintenir le programme, mais la SIERE ne l'a pas fait. Dans son rapport de 2016, le Comité de la CEO s'est de nouveau interrogé sur la nécessité de maintenir ce programme et s'est demandé pourquoi la SIERE ne cessait pas de rembourser aux exploitants de centrales alimentées au gaz certains coûts de fonctionnement et d'entretien, ce qui, selon le Comité, se traduirait par des économies se chiffrant en millions de dollars pour les consommateurs.

La SIERE a fait valoir que le programme est toujours nécessaire à des fins de fiabilité du réseau. Cependant, la SIERE n'a pas encore fourni d'analyses détaillées pour justifier le besoin de maintenir le programme de remboursement des

coûts du maintien en mode veille ou ses inquiétudes concernant la fiabilité du réseau si le programme était interrompu.

4.3.2 Les changements apportés au programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille n'encouragent pas les producteurs d'électricité à faire preuve d'efficience et entraînent des coûts plus élevés que nécessaire pour les contribuables

En 2009, le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille, qui jusque-là ne remboursait aux exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon que les coûts de combustible, a été élargi de manière à inclure également une indemnisation au titre des coûts d'entretien et de fonctionnement.

Ce changement a rendu les exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon (avant la fermeture de ces centrales) moins disposés à faire preuve d'efficience en gérant leurs coûts, étant donné que les coûts associés au programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille sont directement transférés aux consommateurs.

En 2015, le Comité de la CEO a mentionné que les consommateurs économiseraient environ 30 millions de dollars par année si le programme cessait de rembourser aux exploitants de centrales alimentées au gaz certains coûts d'entretien et de fonctionnement.

Outre les économies qui en découleraient, les producteurs d'électricité seraient incités à faire preuve d'une efficience accrue et à minimiser leurs coûts, car ils ne seraient plus indemnisés automatiquement.

La SIERE n'a pas mis en oeuvre les recommandations du Comité. Par conséquent, le programme continue de rembourser aux exploitants de centrales alimentées au gaz leurs coûts d'entretien et de fonctionnement.

4.3.3 Un total de 9 exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon ont demandé le remboursement de coûts non admissibles s'élevant à 260 millions de dollars dans le cadre du programme – environ 168 millions ont été recouvrés

En 2012, en réponse à une suggestion du Comité de la CEO, la Division de la surveillance de la SIERE a commencé à auditer des demandes de remboursement de coûts présentées par 9 des 11 exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon qui étaient alors inscrits au programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. Depuis, le nombre de producteurs d'électricité inscrits au programme est passé à 17. Il est ressorti des audits menés par la Division de la surveillance que, sur l'ensemble des paiements totalisant environ 600 millions de dollars versé aux exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon dans le cadre du programme, un montant de près de 260 millions pouvait être lié à des coûts non admissibles. La Division de la surveillance a recouvré environ 168 millions de dollars (soit environ les deux tiers) du montant de 260 millions au moyen de la conclusion de règlements avec les différents producteurs, et, au moment de notre audit, elle s'efforçait de récupérer un montant additionnel de 10 millions faisant l'objet de contestations de la part de producteurs. La **figure 10** présente les résultats de ces audits.

Seuls les coûts de combustible, d'entretien et de fonctionnement qu'engagent les exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon aux fins du maintien de leur équipement en mode veille peuvent faire l'objet de demandes de remboursement dans le cadre du programme. La SIERE n'examinait pas toutes les demandes de remboursement soumises par les producteurs d'électricité avant de payer ceux-ci. Des producteurs d'électricité ont demandé tous les ans le remboursement de milliers de dollars pour des lavages d'autos d'employés, des nettoyages de tapis, des réparations de routes, des travaux

Figure 10 : Résultats des audits des demandes de remboursement des coûts présentées par neuf producteurs aux termes du Programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille
Source des données : SIERE

Producteur*	Année de présentation des demandes visées par les audits	Total des remboursements versés (en millions de dollars)	Frais non admissibles		Frais non admissibles recouvrés	
			(en millions de dollars)	Total des frais remboursés	Total des frais recouvrés (en millions de dollars)	Frais non admissibles recouvrés (%)
Société A	2009-2015	240,0	162,1	68		68
Société B	2006-2015	147,0	50,9	35	22,0	43
Société C	2006-2015	78,0	22,7	29	17,4	77
Société D	2008-2014	72,0	2,1	3	1,3	62
Société E	2010-2012	23,0	7,5	33	7,5	100
Société F	2009-2012	17,0	6,5	38	3,5	54
Société G	2010-2012	7,9	4,1	51	2,7	66
Société H	2006-2012	3,6	2,3	64	2,3	100
Société I	2006-2015	2,4	1,2	50	0,8	67
Total		**591,0**	**260,0**	**44**	**168,0**	**65**
Moyenne				**41**		**71**

* Les renseignements d'audit sont désignés confidentiels dans les dispositions du manuel et des règles du marché et de la *Loi de 1998 sur l'électricité*. Les producteurs sont donc désignés de façon anonyme dans la figure comme la société A, la société B, etc.

d'aménagement paysager, de l'équipement de plongée et des pièges à ratons laveurs, soit des choses qui n'ont rien à voir avec le fonctionnement d'équipement de production d'électricité en mode veille. Par exemple, la Division de la surveillance a constaté qu'un producteur d'électricité avait présenté des demandes de remboursement d'environ 175 000 $ relativement à des salopettes et des parkas à l'une de ses installations sur une période de deux ans.

En octobre 2017, le Comité de la CEO a publié un rapport présentant les résultats détaillés de son enquête sur l'utilisation abusive du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille et du programme de remboursement des gains maqués par Goreway. Grâce à un examen de dossiers et de documents internes de Goreway, entre autres renseignements, le Comité de la CEO a constaté ce qui suit :

- Goreway a demandé le remboursement de coûts s'élevant à 17 millions de dollars pour lesquels il n'a pu fournir aucune pièce justificative.
- Goreway a demandé le remboursement de coûts additionnels de 25 000 $ chaque fois qu'il a démarré son équipement de production d'électricité. Les paiements qu'il a reçus pour cette raison dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille ont totalisé 5 millions de dollars.
- Les demandes de remboursement de coûts non admissibles présentées par Goreway comprenaient 6,5 millions de dollars pour du gaz en vue d'alimenter une turbine à vapeur qui n'utilise pas de gaz, ainsi que 300 000 $ pour des travaux d'aménagement paysager.
- Goreway a fourni à la Division de la surveillance de la SIERE, qui procédait à son propre audit, des documents contenant des coûts fictifs. Certains coûts étaient liés à des pièces d'équipement d'une valeur de 27 millions de dollars que Goreway n'avait pas l'intention d'acheter et qui auraient été superflues.

4.3.4 De l'électricité a été achetée à un coût plus élevé auprès des exploitants de centrales alimentées au gaz parce que ceux-ci ont utilisé le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille pour restreindre le prix du marché

Parallèlement à la présentation de demandes de remboursement de coûts qui n'ont rien à voir avec le combustible et l'entretien et le fonctionnement de l'équipement, certains exploitants de centrales alimentées au gaz ont soumis, dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille, des coûts liés à la production d'électricité, au lieu d'inclure ces coûts dans leur offre visant à vendre l'électricité sur le marché (ces coûts seraient ultérieurement recouvrés au moyen du prix du marché, comme il est expliqué à la **section 2.4**). Seuls les coûts additionnels engagés pour maintenir l'équipement en mode veille devraient être soumis dans le cadre du programme, ce qui exclut les coûts liés à la production d'électricité destinée à être vendue sur le marché. Le Comité de la CEO a fait rapport à ce sujet en 2010.

Le fait de demander le remboursement de coûts liés à la production d'électricité dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille a permis à des exploitants de centrales alimentées au gaz d'abaisser le prix qu'ils offrent en vue d'être retenus pour produire de l'électricité. La **figure 11** montre comment le prix du marché est réduit lorsque des exploitants de centrales alimentées au gaz font une utilisation abusive du programme en demandant le remboursement de coûts liés à la production d'électricité.

En conséquence, la SIERE n'a pas été en mesure de sélectionner efficacement les exploitants de centrales alimentées au gaz aux fins de la production d'électricité (c'est-à-dire que la SIERE se retrouve dans une situation où elle achète de l'électricité d'exploitants de centrales alimentées au gaz qui produisent l'énergie à un coût global plus élevé), ce qui s'est traduit par un prix du marché réduit et un ajustement global gonflé.

Selon une estimation du Comité, de janvier à avril 2010, le prix du marché de l'électricité a été artificiellement réduit dans une proportion allant jusqu'à 85 % par rapport à ce qu'il aurait été si les producteurs d'électricité n'avaient pas demandé le remboursement de leurs coûts dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. Le Comité de la CEO a aussi estimé qu'entre le 9 décembre 2009 et le 30 avril 2010, il y avait eu une perte d'environ 16,3 millions de dollars associée à l'achat, par la SIERE, d'électricité auprès d'un exploitant de centrale alimentée au gaz qui produisait celle-ci à un coût global plus élevé.

Le Comité de la CEO n'a effectué aucun autre examen de ce genre depuis 2010.

4.3.5 Les coûts de l'électricité sont plus élevés parce que des exploitants de centrales alimentées au gaz ne maintiennent pas continuellement leur équipement en état de fonctionnement lorsqu'il est en mode veille

Le Comité de la CEO a mentionné qu'un autre moyen par lequel des exploitants de centrales alimentées au gaz peuvent faire augmenter les coûts de l'électricité est d'interrompre le fonctionnement de leur équipement lorsqu'il est en mode veille et de le redémarrer dans un délai de deux heures. Ces producteurs d'électricité peuvent ainsi soumettre les coûts de démarrage de leur équipement dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. Le fait de maintenir continuellement l'équipement en état de fonctionnement aurait donné lieu à des économies, mais les producteurs n'auraient alors pas pu soumettre de demandes de remboursement pour les coûts additionnels de démarrage. Le Comité de la CEO a mentionné qu'à l'été 2010, la quasi-totalité des frais d'électricité

Figure 11 : Programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille – Restriction du prix du marché[1]

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Cette figure est présentée aux seules fins d'illustration et ne reflète pas une transaction réelle.
2. Avec une offre artificiellement basse, le producteur 1 serait retenu par la SIERE pour produire de l'électricité plutôt que le producteur 2, même s'il en coûte 50 $ de plus au producteur 1 pour produire de l'électricité. Le producteur 1 recouvre un montant de 100 $ au titre des coûts dans le cadre du Programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille; ce montant est facturé directement aux consommateurs d'électricité.

additionnels de 19 millions de dollars facturés aux contribuables était attribuable à cette pratique.

RECOMMANDATION 5

Pour protéger les intérêts des consommateurs et améliorer la transparence de ses décisions, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit fournir au Comité de surveillance du marché de la CEO une analyse détaillée à l'appui de son affirmation selon laquelle le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille s'avère nécessaire afin d'assurer un approvisionnement fiable en électricité pour les Ontariens.

RÉPONSE DE LA SIERE

En 2018, la SIERE présentera au Comité de la CEO une analyse détaillée à l'appui de ses affirmations antérieures selon lesquelles un mécanisme d'engagement des producteurs d'électricité en temps réel (actuellement, le programme de garantie au titre des coûts de production en temps réel, appelé dans le présent rapport « programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille ») est nécessaire pour permettre à la SIERE de satisfaire aux normes nord-américaines de fiabilité des réseaux électriques et d'assurer la fiabilité de l'approvisionnement en électricité pour les Ontariens.

RECOMMANDATION 6

Pour éviter que des coûts soient inutilement facturés aux consommateurs, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, si elle n'annule pas le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille, doit mettre en oeuvre les recommandations du Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario et ne pas rembourser aux producteurs d'électricité les coûts de fonctionnement et d'entretien dans le cadre du programme.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE prend acte de la recommandation formulée par la vérificatrice générale et tient à préciser que les coûts totaux du programme de garantie au titre des coûts de production en temps réel (appelé dans le présent rapport « programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille ») ont chuté pour passer de 61 millions de dollars en 2014 à 23 millions en 2016. À la suite des recommandations du Comité de la CEO, la SIERE a mis en oeuvre un nouveau cadre de recouvrement des coûts pour ce programme le 1er août 2017. Aux termes de ce nouveau cadre, les valeurs pour 14 des 15 coûts admissibles sont dorénavant établies et approuvées avant la participation de chaque participant au programme. Ce changement a amélioré la transparence et a éliminé la possibilité de paiements en trop ainsi que le besoin d'audits après le fait pour ces composantes du programme. Un élément de coût peut toujours faire l'objet d'audits et ne peut être approuvé au préalable, mais il n'a pas été désigné comme un problème par les audits du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille.

Dans ses réponses aux précédents rapports du Comité de la CEO, la SIERE a reconnu les problèmes touchant le programme actuel, et elle s'est engagée à remplacer celui-ci. La SIERE a lancé un programme exhaustif de 200 millions de dollars pour procéder à une refonte en profondeur du marché ontarien de l'électricité. On prévoit que le renouvellement du marché se traduira par des économies de 5,2 milliards de dollars, dont la majeure partie devrait profiter aux consommateurs (se reporter au document intitulé *The Future of Ontario's Electricity Market: A Benefits Case Assessment of the Market Renewal Project* [en anglais seulement], accessible sur le Web aux adresses **http://www.ieso.ca/-/media/files/ieso/document-library/engage/me/benefits-case-assessment-market-renewal-project-clean-20170420.pdf?la=en** et **http://www.ieso.ca/sector-participants**). L'initiative Amélioration de l'engagement d'équipements de production en temps réel, dans le cadre du renouvellement du marché, remplacera l'actuel programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille par un mécanisme transparent et concurrentiel qui garantira la fiabilité de l'approvisionnement grâce à engagement plus efficace des ressources presque en temps réel.

4.4 La SIERE continue d'indemniser des participants au marché dans le cadre du programme de remboursement des gains manqués sans remédier aux défauts et lacunes du programme

4.4.1 Aperçu

Le programme de remboursement des gains manqués a été établi en mai 2002. Il indemnise les participants au marché lorsque ceux-ci perdent de l'argent en raison d'un changement qu'apporte la SIERE à la manière dont l'électricité sera distribuée. La nécessité de ces interventions et du versement ultérieur d'indemnisations est intégrée dans la conception du marché de l'Ontario : la province utilise un algorithme qui tient compte des contraintes du réseau (comme la capacité des lignes de transport) pour déterminer quels producteurs produisent l'électricité, mais il recourt également à un autre algorithme, fondé sur un réseau de transport sans contraintes (concurrentiel et ouvert), pour déterminer le prix du marché.

La SIERE intervient dans la distribution de l'électricité sur le marché pour prévenir les surcharges dans les lignes de transport. Elle le fait également lorsqu'il est nécessaire de combler une insuffisance imprévue de l'approvisionnement.

Voici trois scénarios dans lesquels ce programme est utilisé :

- Le producteur A a été retenu aux fins de l'offre d'électricité sur le marché durant une certaine période. Cependant, la SIERE doit lui ordonner de cesser de fournir de l'électricité en raison d'une possible surcharge pouvant endommager les lignes de transport. Le producteur A perd de l'argent en raison de cette intervention, et le programme l'indemnise pour les gains manqués.
- L'approvisionnement en électricité est insuffisant parce que la SIERE a ordonné au producteur A de cesser de fournir de l'électricité. La SIERE ordonne alors au producteur B, qui a soumissionné un prix trop élevé pour être retenu en tant que fournisseur d'électricité, de combler le manque à gagner en matière d'approvisionnement au prix du marché. Les coûts qu'engage le producteur B pour fournir de l'électricité sont supérieurs au prix du marché, et le programme lui verse une indemnisation correspondant à l'écart entre les coûts engagés et le prix du marché.
- Un gros consommateur industriel offre, pour un certain prix, de réduire sa demande élevée d'électricité à un moment donné. La SIERE ne peut accepter cette offre car il a déjà prévu de fournir l'électricité, et le fait d'envoyer l'électricité dans les lignes de transport sans que des consommateurs l'utilisent entraînerait une surcharge qui pourrait endommager les lignes. La SIERE ordonne donc au gros consommateur industriel de maintenir sa demande élevée, ce qui se traduit par une perte d'agent pour celui-ci, et le programme l'indemnise pour cette perte.

Entre 2002 et la fin de 2016, les participants au marché ont touché près de 1,6 milliard de dollars, soit 110 millions de dollars par année en moyenne, dans le cadre de ce programme.

4.4.2 La Commission de l'énergie de l'Ontario a mentionné la possibilité que des participants enfreignent les règles du marché dans le cadre du programme de remboursement des gains manqués

Dans un rapport spécial publié en 2016, le Comité de la CEO a mentionné ce qui suit : [*traduction*] « Depuis l'ouverture du marché, aucun élément des marchés de gros de l'électricité de l'Ontario n'a autant attiré l'attention du Comité de surveillance du marché [le Comité de la CEO] et préoccupé celui-ci que les paiements [au titre du programme de remboursement des gains manqués]. »

Avant même l'ouverture du marché en 2002, le Comité de la CEO a indiqué que des participants au marché pourraient offrir ou soumissionner des prix sur le marché qui ne sont pas fondés sur les coûts réels de l'électricité ou les besoins réels d'approvisionnement en électricité, et qui ont pour seul but l'obtention de paiements au titre du programme.

Peu de temps après, le Comité de la CEO a fait rapport non pas sur la possibilité qu'une telle situation se produise, mais sur des cas réels d'utilisation abusive du programme par des participants au marché. Le Comité de la CEO a commencé à examiner les paiements qu'ont reçus les participants au marché dans le cadre du programme après l'ouverture du marché en 2002, ainsi qu'à enquêter sur le comportement de certains participants. Les résultats de cinq enquêtes, dont certaines se sont échelonnées sur une période allant de deux à quatre ans, ont été rendus publics par le Comité de la CEO. Ces résultats sont résumés à la **figure 12**.

Le Comité de la CEO a aussi fait rapport sur des paiements importants versés dans le cadre du programme. À la fin de 2015, sur des paiements totaux de 1,5 milliard de dollars, un montant d'environ 500 millions a été versé à des participants au marché dans le Nord-Ouest de l'Ontario. Les producteurs d'électricité dans cette région représentent moins de 5 % de la capacité de

Figure 12 : Enquêtes aux termes du Programme de remboursement des gains manqués déclarées par le Comité de la CEO[1]

Source des données : CEO

Année	Acteur du marché	Résultats sommaires
2016	Centrale électrique Goreway	Selon le Comité de la CEO, une dérogation aux règles serait à l'origine d'une portion substantielle du montant de 11 millions de dollars versé à Goreway dans le cadre du Programme entre juin 2009 et juin 2012.
2015	Produits forestiers Résolu inc.[2]	Durant une période de 8 mois en 2010, l'entreprise a dérogé aux règles du marché pour réaliser un gain de 20,4 millions de dollars. Le Comité de la CEO a déclaré que l'entreprise avait utilisé un rapport antérieur du Comité, qui recommandait que la SIERE apporte des correctifs aux règles, pour apprendre comment y déroger. À la suite d'une enquête subséquente menée par la Division de la surveillance de la SIERE, Résolu a remboursé 10,6 millions de dollars[3].
2014	Greenfield Energy Centre	Entre décembre 2010 et août 2011, l'entreprise a dérogé aux règles du marché pour réaliser un gain de 432 000 $. Greenfield Energy a par la suite remboursé l'intégralité de ce montant à la SIERE.
2012	TransAlta Energy Marketing Corp.	L'enquête a mis au jour des faiblesses dans certaines procédures du marché, que le Comité de la CEO a recommandé à la SIERE de corriger.
2012	West Oaks Energy NYINE, LP	L'enquête a mis au jour des faiblesses dans certaines procédures du marché, que le Comité de la CEO a recommandé à la SIERE de corriger.

1. La seule autre enquête menée par le Comité de la CEO depuis 2003 ne portait pas sur le Programme de remboursement des gains manqués. Il s'agissait d'une plainte sur le refus possible d'Ontario Power Generation de produire de l'électricité au charbon.
2. En 2011, Abitibi Bowater Inc. a été renommée Produits forestiers Résolu inc. À l'époque, Abitibi possédait et exploitait Produits forestiers du Canada Inc. et la Compagnie Abitibi-Consolidated du Canada.
3. Le Comité de la CEO n'est pas autorisé à imposer des amendes ou des sanctions aux acteurs du marché. Il peut présenter des rapports et des recommandations et renvoyer les dossiers à la Division de la surveillance de la SIERE. La Division peut imposer des amendes, mais elle doit d'abord mener une enquête indépendante. Un complément d'information se trouve à la **section 4.7.5**.

production de l'Ontario, et la demande d'électricité a chuté dans ce secteur. On s'inquiète du fait que les participants au marché concernés puissent soumettre sur le marché des prix et des offres qui créent des conditions leur permettant de demander des indemnisations pour des gains manqués qui pourraient être fictifs.

Comme il est mentionné à la **section 4.3.3**, le Comité de la CEO a publié un rapport public décrivant en détail l'utilisation abusive du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille et du programme de remboursement des gains manqués par un producteur d'électricité. Le Comité de la CEO a constaté qu'une portion importante du montant de 11 millions qu'a touché ce producteur dans le cadre du programme de remboursement des gains manqués avait trait à des gains manqués fictifs.

Le Comité a aussi mentionné que certaines des corrections apportées aux règles du marché qu'a enfreintes ce producteur peuvent faire en sorte que le programme est toujours sujet à une utilisation abusive de la part d'autres producteurs.

Le Comité de la CEO a analysé le programme dans la quasi-totalité de ses 28 rapports et il a formulé plusieurs recommandations pour que la SIERE corrige les lacunes aux règles qui permettent à des participants au marché de demander des indemnisations relatives à des pertes artificielles. Il a aussi recommandé que la SIERE réduise le programme. La SIERE a remédié à certaines des lacunes, mais il ne les a pas toujours corrigées dans toute la mesure recommandée par le Comité. La SIERE a notamment répondu au Comité de la CEO qu'elle reportait l'apport de tout changement important au programme jusqu'à ce que le groupe

de travail de son Initiative de renouvellement du marché ait achevé ses travaux. Or, les changements découlant de ces travaux ne seront pas mis en oeuvre avant encore cinq ans. (De plus amples renseignements sur ce groupe de travail sont présentés à la **section 4.6.2**.)

RECOMMANDATION 7

Pour éviter que des coûts soient inutilement facturés aux consommateurs en raison du programme de remboursement des gains manqués, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (la SIERE) doit mettre en oeuvre les recommandations du Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario (Comité de la CEO) concernant les paiements versés aux participants au marché dans le cadre du programme.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE prend acte de la recommandation de la vérificatrice générale, et elle examine avec soin toutes les recommandations et analyses sous-jacentes du Comité de la CEO, et répond à chaque recommandation en indiquant les mesures qu'elle prendra dans une lettre destinée au président et chef de la direction de la CEO. La SIERE a donné suite à un certain nombre de recommandations du Comité de la CEO concernant les crédits de règlement de la gestion de la congestion (appelés dans le présent rapport « programme de remboursement des gains manqués »), et elle a mis en oeuvre plus d'une douzaine de modifications aux règles du marché relatives au programme. Compte tenu des recommandations formulées par le Comité de la CEO au fil des ans, la SIERE continuera d'examiner les recommandations du Comité lorsqu'elle évalue les modifications aux règles du marché, tout en tenant compte de la nécessite d'assurer la fiabilité du réseau électrique, d'examiner les répercussions sur la conception du marché, y compris les possibles effets négatifs, et d'évaluer la capacité de la SIERE et des participants au marché de mettre en oeuvre les modifications.

La SIERE a lancé un programme exhaustif de 200 millions de dollars pour procéder à une refonte en profondeur du marché ontarien de l'électricité. On prévoit que le renouvellement du marché se traduira par des économies de 5,2 milliards de dollars, dont la majeure partie devrait profiter aux consommateurs (se reporter au document intitulé *The Future of Ontario's Electricity Market : A Benefits Case Assessment of the Market Renewal Project* [en anglais seulement], accessible sur le Web aux adresses **http://www.ieso.ca/-/media/files/ieso/document-library/engage/me/benefits-case-assessment-market-renewal-project-clean-20170420.pdf?la=en** et **http://www.ieso.ca/sector-participants**). L'initiative Marché à un seul algorithme (MSA), dans le cadre du renouvellement du marché, éliminera le programme de remboursement des gains manqués.

4.5 Les participants au marché qui profitent des lacunes du marché participent à la modification des règles et de la conception du marché

4.5.1 Aperçu du processus de modification des règles du marché

Le conseil d'administration de la SIERE a le pouvoir et la responsabilité de modifier les règles du marché. Une modification aux règles du marché peut être demandée par quiconque, notamment la SIERE et les participants au marché. Avant qu'une modification soit approuvée par le conseil d'administration de la SIERE, elle est examinée par le comité technique de la SIERE, dont les membres, nommés par le conseil d'administration, sont principalement des représentants de l'industrie et des producteurs d'électricité. La **figure 13** montre

Figure 13 : Composition du Comité technique
Source des données : SIERE

Membre	Représentation
1	Consommateurs
2	Entreprises ou services d'énergie
3	Secteur du gaz naturel
4	SIERE
5	Acteurs du marché
6	Producteurs
7	Producteurs
8	Groupe de consommateurs résidentiels
9	Groupe de consommateurs industriels
10	Grossistes du secteur de l'électricité
11	Transporteurs d'électricité
12	Président

* Le nombre de membres peut fluctuer.

la plus récente composition du comité technique, le 27 juin 2017.

Le comité technique examine chaque modification proposée et détermine si :

- la modification doit être rejetée;
- la modification doit être adoptée et soumise au conseil d'administration de la SIERE aux fins d'approbation;
- la modification nécessite des précisions ou des commentaires additionnels de la part d'intervenants, et doit être ensuite soumise de nouveau au comité technique aux fins de réexamen.

4.5.2 Des exploitants de centrales alimentées au gaz participent au processus de modification des règles du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille

Comme il est mentionné aux **sections 4.3.1** et **4.3.2**, le Comité de la CEO a recommandé à maintes reprises que les règles du marché qui régissent le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille soient modifiées. Plus précisément, le Comité de la CEO a recommandé que la SIERE cesse de rembourser aux exploitants de centrales alimentées au gaz les coûts d'entretien et de fonctionnement qu'ils engagent. Voici, dans l'ordre chronologique, les principaux événements liés aux problèmes qui touchent le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille :

- 2011 et 2014 – Le Comité de la CEO recommande que le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille soit examiné afin d'évaluer les avantages qu'il procure aux consommateurs et de déterminer s'il doit être maintenu.
- 2012 à 2014 – la Division de la surveillance de la SIERE audite des paiements versés au titre du programme entre 2006 et 2015, et constate qu'un montant de 260 millions de dollars payés à des exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon avait possiblement trait à des coûts non admissibles.
- 2015 – Le Comité de la CEO recommande une nouvelle fois que la SIERE définisse de façon plus précise les coûts admissibles.
- 20 avril 2016 – La direction de la SIERE soumet à son comité technique une proposition de modification des règles du marché régissant le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. Les modifications visent à préciser et à mieux définir les coûts de fonctionnement et d'entretien pouvant faire l'objet d'une demande de remboursement, ainsi qu'à réduire la portée et la fréquence des audits menés par la Division de la surveillance de la SIERE (parce que le fait de préciser et de mieux définir les règles réduira ou éliminera les demandes de remboursement de coûts non admissibles par les producteurs d'électricité).
- 13 septembre 2016 – À l'occasion d'une réunion publique tenue par le comité technique, la direction de la SIERE dit au comité que des producteurs d'électricité continuent de demander le remboursement

de coûts non admissibles, que le personnel de la SIERE doit assumer le fardeau associé à l'examen de ces demandes, et que les coûts admissibles doivent être définis de façon plus précise pour les producteurs. Des producteurs mentionnent au comité technique que la SIERE ne les a pas suffisamment consultés au sujet des changements qu'elle envisage d'apporter au programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. Six membres du comité contre quatre votent contre le fait de recommander au conseil d'administration de la SIERE que les modifications au programme soient apportées. Les six membres qui ont voté contre l'apport des modifications mentionnent que leur décision est fondée principalement sur le fait que la direction de la SIERE n'a pas permis aux producteurs d'électricité d'examiner les modifications proposées et de formuler des commentaires au sujet des détails techniques qui les sous-tendent.

- Octobre 2016 à mars 2017 – La SIERE obtient les commentaires des exploitants de centrales alimentées au gaz concernant les détails techniques, révise les modifications proposées et les soumet à nouveau au comité technique.
- 21 mars 2017 – Sept membres du comité technique contre quatre (avec une abstention) votent pour que l'on recommande au conseil d'administration de la SIERE d'approuver les modifications.
- Avril 2017 – Le conseil d'administration de la SIERE approuve les modifications des règles du marché visant à mieux définir et à approuver préalablement les coûts pour lesquels les producteurs d'électricité peuvent demander un remboursement, et à réduire la portée et la fréquence des audits des demandes de remboursement soumises par les producteurs dans le cadre du programme de recouvrement des coûts du maintien en mode veille.
- Mai 2017 – La direction de la SIERE dit au comité technique que la participation des producteurs au processus d'élaboration des détails techniques qui sous-tendent les règles du marché (comme ce fut le cas entre octobre 2016 et mars 2017) est contraire à ses procédures habituelles.

En passant en revue ces événements, nous avons été particulièrement préoccupés par le fait que des producteurs d'électricité participent au processus de rédaction des détails techniques qui sous-tendent les règles du marché. Vraisemblablement, cette participation a simplement découlé du fait que les producteurs ont mentionné qu'ils n'avaient pas été suffisamment consultés au sujet des modifications touchant les détails techniques qui sous-tendent les règles du marché. Or, une telle consultation ne constitue pas une procédure normale.

Au moment de notre audit, la SIERE n'avait pas donné suite de manière adéquate aux recommandations du Comité de la CEO, et les exploitants de centrales alimentées au gaz continuaient de se voir rembourser leurs coûts de fonctionnement et d'entretien dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. Nous avons également constaté que la Commission de l'énergie de l'Ontario n'avait pas exercé ses pouvoirs lui permettant d'annuler des modifications du programme approuvées par le conseil d'administration de la SIERE et de les renvoyer à la SIERE aux fins de réexamen au motif qu'elles ne sont pas dans l'intérêt supérieur des consommateurs.

4.5.3 Les participants au marché prennent activement part au processus de renouvellement du marché

En 2016, la SIERE a entrepris l'Initiative de renouvellement du marché (l'Initiative) pour corriger les problèmes repérés concernant la conception actuelle du marché. Les problèmes tiennent au fait que, au cours des 15 années

d'existence du marché, le fonctionnement de celui-ci a été régi par deux algorithmes distincts. L'un des algorithmes détermine le prix du marché selon un réseau de transport sans contrainte. L'autre algorithme tient compte des contraintes du réseau de transport pour déterminer quel producteur produit l'électricité. Le mode de fonctionnement « à deux algorithmes » se voulait être seulement temporaire lors de la mise en place du marché en 2002, mais le problème n'a toujours pas été résolu. Ce mode de fonctionnement a aussi rendu nécessaire la création du programme de remboursement des gains manqués, et a entraîné des problèmes d'efficience qui ont été mentionnés par le Comité de la CEO et que nous avons mis en exergue à la **section 4.4**.

Dans un rapport publié en 2017 dans le cadre de l'Initiative de renouvellement du marché, la SIERE a indiqué que l'un des domaines que traitera expressément l'Initiative est celui des modifications au programme de remboursement des gains manqués. La SIERE nous a mentionné qu'elle prévoie mettre ces changements en oeuvre en 2022.

L'Initiative est dirigée par un groupe de travail composé de 23 membres qui conseillent la SIERE sur des questions liées aux stratégies, aux politiques et à la conception du marché. Le groupe de travail est constitué de représentants des producteurs, des consommateurs et des intervenants.

La **figure 14** présente la composition du groupe de travail. Certains des membres du groupe représentent des entreprises qui, selon les constatations Comité de la CEO ou de la Division de la surveillance de la SIERE, ont enfreint les règles du marché. Plus particulièrement :

- Goreway (dont le représentant est coprésident de l'Initiative) – Le Comité de la CEO a constaté que cette société a demandé le remboursement de coûts non admissibles et fictifs totalisant 89 millions de dollars dans le cadre du programme de recouvrement des coûts du maintien en mode veille, et qu'elle a enfreint les règles du marché qui régissent le programme de remboursement des gains manqués en vue d'obtenir une indemnisation de 11 millions de dollars dont une portion considérable était liée à des gains manqués fictifs (de plus amples détails à ce sujet sont fournis à la **section 4.4.2**).
- Produits forestiers Résolu – Le Comité de la CEO a constaté que cette société a touché un montant de 20,4 millions de dollars après avoir enfreint les règles du marché qui régissent le programme de remboursement des gains manqués, et la Division de la surveillance de la SIERE s'est rendue compte qu'elle avait violé les règles du marché en soumettant à plusieurs reprises de fausses

Figure 14 : Membres du Groupe de travail de l'Initiative de renouvellement du marché au 1er octobre 2017
Source des données : SIERE

Représentant les producteurs	Représentant les consommateurs	Représentant d'autres intervenants
Coprésident, Centrale électrique Goreway	Coprésident, Tembec	EnerNOC
Brookfield Renewable Power	Ivaco Rolling Mills	Energy Marketing, siège social`
Vacant	Gerdau	NRStor
NextEra	Produits forestiers Résolu	Energy Storage Canada
Northland Power	Association of Major Power Consumers in Ontario	Alectra
Ontario Power Generation	Vacant	Comité de surveillance du marché
TransCanada Energy	Consommateurs d'énergie	Opus One Solutions
Association of Power Producers of Ontario	Manufacturiers et Exportateurs du Canada	Peak Power Energy
		Milton Hydro

offres d'utilisation d'électricité du réseau alors qu'elle ne pouvait l'utiliser, ainsi qu'en ne respectant pas les instructions de la SIERE concernant la répartition de l'électricité (se reporter à la **section 4.4**).

Le groupe de travail de 23 membres comprend également trois autres organisations qui font ou qui ont fait l'objet d'enquêtes menées par la Division de la surveillance de la SIERE pour avoir enfreint les règles du marché :

- un participant au marché qui, au moment de notre audit, faisait l'objet d'une enquête de la part de la Division de la surveillance de la SIERE relativement à des infractions graves aux règles du marché qui régissent le programme de remboursement des gains manqués faisant intervenir des paiements connexes pouvant atteindre 20 millions de dollars;
- un participant au marché qui a présenté, dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille, des demandes de remboursement concernant des coûts non admissibles estimées à environ 51 millions de dollars selon l'estimation de la Division de la surveillance de la SIERE (se reporter à la **section 4.3**);
- un participant au marché qui a présenté, dans le cadre du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille, des demandes de remboursement concernant des coûts non admissibles totalisant 7,5 millions de dollars (se reporter à la **section 4.3**).

Les renseignements d'audit et les noms des participants au marché qui font l'objet d'enquêtes sont confidentiels en vertu du Manuel du marché, des règles du marché et de la *Loi de 1998 sur l'électricité*. Nous ne divulguons donc pas les noms de ces participants au marché dans notre rapport.

Nous avons également constaté qu'au sein du groupe de travail, les consommateurs qui utilisent de grandes quantités d'électricité sont davantage représentés que ceux qui utilisent des quantités moyennes ou faibles d'électricité.

RECOMMANDATION 8

Pour que l'Initiative de renouvellement du marché (l'Initiative) tienne compte des intérêts de tous les consommateurs et protège ceux-ci, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit :

- interdire immédiatement que des représentants de sociétés qui ont été trouvées coupables par le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario ou la Division de la surveillance de la SIERE d'avoir fait une utilisation abusive des programmes de la SIERE participent aux travaux du groupe de travail;
- établir un nombre minimal de membres qui représentent les consommateurs qui utilisent de faibles quantités d'électricité au sein du groupe de travail, et veiller à ce que ces postes soient toujours pourvus;
- déclarer publiquement, dans un langage clair, en quoi l'Initiative favorisera l'intérêt véritable de tous les consommateurs.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE prend acte des recommandations de la vérificatrice générale et continuera d'évaluer la composition des groupes de travail utilisés dans le cadre du renouvellement du marché.

La SIERE continuera de s'assurer que ses processus de mobilisation des intervenants, dont celui relatif au renouvellement du marché, cherchent à faire en sorte que les consommateurs de faibles quantités d'électricité soient représentés lorsque c'est approprié. Les processus de mobilisation des intervenants de la SIERE visent à obtenir les commentaires d'un large éventail de participants – producteurs, négociants, consommateurs, intervenants, Premières Nations et Métis, collectivités et grand public – et s'appuient sur plusieurs principes de participation qui ont été mis en place en novembre 2015 (voir **http://www.ieso.ca/sector-participants/engagement-**

initiatives/overview/engagement-principles [en anglais seulement]).

L'un de ces principes, qui s'applique au renouvellement du marché, a pour but d'assurer à l'occasion de chaque mobilisation une représentation adéquate du public ou de ceux qui ont tendance à demeurer silencieux ou qui sont réticents à participer. Lorsque cela s'avèrera pratique, une variété de méthodes de mobilisation sera employée afin de garantir une certaine souplesse en matière de participation.

La SIERE est également tenue par la loi (la *Loi de 1998 sur l'électricité*, L.O. 1998, chap. 15, annexe A, article 188) de se doter d'un Comité consultatif des intervenants qui offre la possibilité à des représentants nommés des intervenants de présenter directement au conseil d'administration indépendant de la SIERE et à l'équipe de direction des conseils et des recommandations sur des initiatives clés, comme le renouvellement du marché (voir **http://www.ieso.ca/-/media/files/ieso/document-library/sac/sac_tor.pdf** [en anglais seulement]).

4.6 La Division de la surveillance de la SIERE a une capacité limitée de repérer les infractions importantes aux règles

En plus de procéder à une surveillance du marché, la Division de la surveillance reçoit de la SIERE des renseignements au sujet des activités suspectes ou anormales sur le marché qui pourraient témoigner d'infractions aux règles. Les participants au marché peuvent aussi signaler eux-mêmes des infractions aux règles. La Division de la surveillance fait enquête sur les activités et, si des règles ont été enfreintes, envoie des avertissements ou impose des amendes aux coupables. La **figure 15** énumère l'éventail des sanctions que peut imposer la Division de la surveillance lorsqu'il y a infraction aux règles.

4.6.1 Des enquêtes limitées ont révélé des infractions importantes aux règles

Entre 2003 et 2014, les enquêtes de la Division de la surveillance ont été axées sur les cas autodéclarés de non-conformité partielle ou entière aux règles du marché : 341 enquêtes ayant donné lieu à des amendes ou à des recouvrements de paiements ont été menées à terme, et 70 participants au marché se sont vu imposer des amendes totalisant 2,5 millions de dollars.

Figure 15 : Sanctions pouvant être imposées par la Division de la surveillance de la SIERE
Source des données : SIERE

Degré de non-conformité	Degré de coopération	Sanction possible selon l'infraction
Conformité partielle	Déclaration volontaire, coopération intégrale	Lettre d'avertissement ou amende maximale de 2 000 $
Non-conformité intégrale	Déclaration volontaire, coopération intégrale	Lettre d'avertissement ou amende maximale de 4 000 $
	Aucune déclaration volontaire, coopération partielle	Lettre d'avertissement ou amende maximale de 6 000 $
	Aucune déclaration volontaire ou coopération	Amende de 1 000 à 10 000 $
Cas répétés* de non-conformité intégrale	s.o.	Amende maximale d'un million de dollars

* Cas répétés de non-conformité, infraction durant un état d'urgence déclaré ou suspension du marché, ou infraction ayant des répercussions sur le marché ou la fiabilité du réseau.

Cependant, entre 2015 et 2017, l'accent a été mis sur les enquêtes de grande envergure; seulement trois enquêtes ont été achevées, mais elles ont révélé des cas de non-conformité répétés et échelonnés sur une période prolongée : le montant total des amendes imposées et des ententes conclues a dépassé 30 millions de dollars. La **figure 16** présente un résumé des résultats des enquêtes.

Ces trois enquêtes ont été beaucoup plus vastes que les enquêtes antérieures, et la collaboration des participants au marché visés a été moindre. Il a fallu en moyenne trois ans et demi pour mener les enquêtes à terme.

4.6.2 La Division de la surveillance de la SIERE dispose de ressources insuffisantes, ce qui donne lieu à un arriéré des enquêtes

L'une des raisons pour lesquelles la réalisation des enquêtes de grande envergure s'est échelonnée sur plusieurs années est que la Division de la surveillance manque de personnel. Le travail a été accompli par seulement deux enquêteurs actifs. Au moment de notre audit, le directeur de la Division avait repéré, sur un total de 78 infractions possibles aux règles, 5 cas d'infractions importantes éventuelles nécessitant des enquêtes de grande envergure. Cependant, une seule enquête était en cours. Les quatre autres avaient été interrompues en raison d'un manque de ressources.

En outre, en juin 2017, la Division avait un arriéré de 43 enquêtes concernant des infractions mineures aux règles du marché.

4.6.3 Le niveau de dotation de l'Ontario est semblable à celui de l'Alberta, mais l'Ontario est aux prises avec des difficultés plus importantes en matière d'enquêtes

Nous avons comparé la fonction de surveillance de l'Ontario avec celle de l'Alberta, qui est l'administration canadienne la plus semblable à l'Ontario à ce chapitre. En effet, l'Alberta est la seule autre province qui exploite un marché de gros de l'électricité et dont la fonction de surveillance du marché ressemble à celle de l'Ontario.

Figure 16 : Résultats de trois importantes enquêtes menées par la Division de la surveillance de la SIERE
Source des données : SIERE

Année terminée	Acteur du marché	Description de l'infraction	Règlement ou amende (en millions de dollars)
2017	Manitoba Hydro	Entre octobre 2011 et septembre 2012, Manitoba Hydro a enfreint à maintes reprises les règles du marché, a soumis de fausses offres pour vendre de l'électricité sur le marché et a refusé de coopérer durant l'enquête.	9,6
2016	Usines de pâtes et papier de Produits forestiers Résolu Inc. situées à Fort Frances et à Thunder Bay	Entre octobre 2004 et septembre 2013, Résolu a enfreint à maintes reprises les règles du marché et a soumis de fausses offres pour retirer de l'électricité du réseau alors qu'elle ne pouvait le faire et n'a pas respecté les instructions de la SIERE relatives à la répartition de l'électricité.	10,6
2015	Centrale électrique Goreway	À maintes reprises entre le 10 juin 2009 et le 31 mars 2013, Goreway a présenté de fausses demandes de remboursement au Programme de remboursement des coûts de la SIERE, totalisant 12 millions de dollars.	10,0*

* La Division de la surveillance de la SIERE a négocié les règlements avec Manitoba Hydro et les Produits forestiers Résolu. Par contraste, Goreway a été frappée d'une amende supplémentaire de 10 millions de dollars et a remboursé 12 millions aux termes du règlement négocié. Ce montant a été recouvré auprès de Goreway à la suite des audits de ses demandes de remboursement aux termes du Programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille.

Nous avons constaté que les niveaux de dotation sont similaires pour les fonctions de surveillance des deux provinces. Au moment de notre audit, la Division de la surveillance de la SIERE comptait 14 employés à temps plein, tandis que la fonction de surveillance de l'Alberta en comptait 12.

Cependant, l'Ontario est aux prises avec des difficultés plus importantes en matière d'enquêtes par rapport à l'Alberta, même si elle compte à peu près le même nombre d'employés. Le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille et le programme de remboursement des gains manqués de l'Ontario se sont accompagnés de certains problèmes qui ont nécessité des mesures d'application et, par conséquent, qui ont mobilisé une grande partie des ressources financières de la Division de la surveillance de la SIERE. Le marché de gros de l'électricité de l'Alberta n'inclut pas de programmes similaires ayant des problèmes liés à l'application des règles. Ainsi, en Alberta, le personnel n'a pas eu à exécuter des enquêtes aussi approfondies, et des amendes beaucoup moins importantes ont été imposées par rapport à l'Ontario. En 2015 et en 2016, l'Alberta a imposé au total 1 071 amendes d'un montant moyen de 230 $ chacune. Par ailleurs, en Alberta, la plupart des infractions aux règles ont été autodéclarées par les participants au marché au lieu d'être révélées par des enquêtes de grande envergure.

En outre, la taille du marché de l'électricité de l'Alberta est deux fois moindre que celle du marché de l'Ontario : la puissance installée de l'Alberta est d'environ 16 300 MW, tandis qu'elle est d'environ 36 500 MW en Ontario, et la demande de pointe en Alberta a été d'approximativement 11 000 MW en 2016, contre environ 23 200 MW en Ontario.

4.6.4 Il y a un roulement de personnel élevé à la Division de la surveillance de la SIERE

Au moment de notre audit, la Division de la surveillance de la SIERE disposait d'un budget lié à un effectif de 24 employés à temps plein et de 10 employés à temps partiel. Nous avons constaté que seulement 60 % de ces postes étaient pourvus, c'est-à-dire que la Division ne comptait que 20 employés (14 à temps plein et 6 à temps partiel).

En Ontario, de nombreux titulaires de postes à temps partiel quittent leur emploi, ce qui contribue au taux de roulement de personnel moyen de près de 30 % par année depuis 2012. En raison de ce roulement, il arrive souvent que les nouveaux employés ne possèdent pas une expérience suffisante et qu'ils aient besoin de plus de temps pour mener des enquêtes efficaces, rigoureuses et approfondies. Il s'agit d'une lacune importante étant donné que, comme il est décrit à la **section 4.6.1**, la Division de la surveillance a décidé de mettre l'accent sur des enquêtes de plus grande envergure et plus exigeantes concernant des cas de non-conformité graves de la part de participants au marché.

RECOMMANDATION 9

Pour que sa Division de l'évaluation du marché et de la conformité puisse effectuer une surveillance adéquate du marché, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit :

- déterminer les ressources requises afin d'éliminer son arriéré des enquêtes et de procéder à des enquêtes de grande envergure qui s'avèrent efficaces pour ce qui est de recouvrer des fonds ainsi que de repérer et de sanctionner les infractions graves aux règles;
- attirer et maintenir en poste du personnel qui possède une expérience des règles du marché et une expertise en matière d'enquête.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale, car celle-ci est conforme aux récentes hausses du nombre d'employés à la Division de la surveillance et au processus d'examen constant des priorités.

Dans le cadre du processus de planification de ses activités pour 2018, la SIERE évalue le profil de risque associé à certaines de ses priorités, dont l'application des règles du marché. Dans le cadre de cet exercice, on prend en compte une hausse des ressources totales affectées aux activités d'application des règles ainsi que la conversion de certaines ressources actuelles en employés permanents à temps plein. Ainsi, le fait d'attirer des employés possédant une connaissance des règles du marché et une expertise en matière d'enquête constituera une priorité.

4.6.5 La loi ne confère pas explicitement de pouvoirs d'enquête à la Division de la surveillance de la SIERE

La loi ne confère pas explicitement à la Division de la surveillance de la SIERE le pouvoir d'obliger les entités visées par ses enquêtes à fournir des renseignements. La Division doit plutôt s'appuyer sur des obligations fondées sur les règles du marché qui sont plus limitées que les pouvoirs d'enquête accordés au Comité de la CEO en vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité*. La Division n'a donc aucun moyen de s'assurer que ses enquêtes :

- révèlent toute l'ampleur des infractions aux règles commises par des participants au marché;
- se soldent par l'imposition de pénalités appropriées pour ces infractions.

À titre de comparaison, en vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, le Comité de la CEO a le pouvoir d'obliger les entités visées par ses enquêtes à fournir des renseignements. Le Comité peut ainsi obtenir tous les éléments de preuve dont il a besoin pour déterminer l'ampleur du comportement répréhensible de participants au marché. Il n'est toutefois pas habilité à imposer des sanctions ou des amendes aux participants aux marchés visés par ses enquêtes. Il peut renvoyer les cas à la Division de la surveillance de la SIERE.

La Division de la surveillance de la SIERE doit mener ses propres enquêtes sur ces participants au marché, sans disposer du pouvoir législatif explicite d'obliger les entités visées à fournir des renseignements.

Par exemple :

- La Division de la surveillance n'a pas été en mesure de déterminer l'ampleur des infractions aux règles commises par Manitoba Hydro, qui, en 2011 et en 2012, a soumis des offres trompeuses de vente d'électricité (se reporter à la **figure 16**), et qui a ensuite refusé de répondre à certaines questions et de fournir les renseignements demandés dans le cadre de l'enquête menée par la Division.
- L'enquête que mène actuellement la Division de la surveillance au sujet d'infractions qu'aurait commises un participant au marché aux règles qui régissent le programme de remboursement des gains manqués pour obtenir des paiements estimés à 20 millions de dollars a été prolongée et freinée par le refus du participant de fournir certains renseignements demandés.

RECOMMANDATION 10

Pour que la Division de l'évaluation du marché et de la conformité (Division de la surveillance) de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité puisse mener des enquêtes rigoureuses et efficaces, le ministère de l'Énergie doit conférer à la Division de la surveillance, en vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, le pouvoir législatif explicite d'obliger la production de renseignements et d'éléments de preuve dans le cadre des enquêtes qu'elle mène.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Énergie soutient la fonction essentielle qu'assume la Division de la surveillance en menant des enquêtes sur les infractions éventuelles à l'égard du réseau électrique de l'Ontario.

Pour faire en sorte que la Division de la surveillance puisse mener efficacement ses enquêtes, le ministère consultera la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité concernant la possible nécessité de conférer à la Division des pouvoirs législatifs accrus pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions.

4.6.6 Le système informatique de la Division de la surveillance de la SIERE n'offre pas toutes les fonctions nécessaires

La Division de la surveillance utilise un système informatique mis au point à l'interne en 2003 pour consigner, suivre et analyser l'information sur les possibles infractions aux règles du marché. Lorsque le personnel de la Division de la surveillance nous a montré le fonctionnement du système, nous avons constaté que celui-ci ne peut plus soutenir les activités de surveillance de la Division. Par exemple :

- le système n'offre pas les fonctions de base requises pour analyser les tendances concernant l'information qu'il contient;
- le système a tendance à figer (il a cessé de fonctionner à un certain nombre de reprises durant la démonstration, et le personnel nous a dit qu'il craignait que le système tombe en panne s'il tentait de nous montrer certaines fonctions);
- le personnel est incapable de saisir les amendes imposées aux producteurs d'électricité lorsque le montant de l'amende comporte plus de cinq chiffres.

Au moment de notre audit, le personnel de la Division de la surveillance chargé d'assurer les services de soutien pour le système ne possédait pas d'expertise en matière de TI. Comme le montre la **figure 6**, le système fait partie du système d'administration plus vaste de la SIERE; les services de TI de la SIERE fournissent un soutien pour les systèmes relatifs au réseau électrique et au marché, mais ils ne le font pas pour le système employé par la Division de la surveillance.

Lorsque nous leur avons demandé pourquoi le système n'avait pas été remplacé, les services de TI et le directeur de la Division de la surveillance nous ont dit que des plans ont été élaborés à cette fin en 2011, mais que :

- la Division de la surveillance ne disposait pas d'employés ayant les compétences requises pour participer à la mise en oeuvre d'un nouveau système;
- les ressources en matière de TI étaient trop limitées pour procéder au remplacement à la suite de la fusion de la SIERE et de l'OEO.

Étant donné qu'il ne peut compter sur un système informatique suffisamment fonctionnel, le personnel de la Division de la surveillance doit suivre et analyser manuellement sur des feuilles de calcul certains renseignements sur les activités relatives au marché. Cependant, en raison d'un manque de ressources, ces feuilles de calcul ne sont pas toujours actualisées, et les mises à jour, faites manuellement, sont sujettes aux erreurs, comme nous avons pu le constater dans le cadre de notre examen des feuilles de calcul.

RECOMMANDATION 11

Pour que sa Division de l'évaluation du marché et de la conformité (la Division de la surveillance) puisse effectuer une surveillance adéquate du marché, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit remplacer dans les plus brefs délais le système informatique utilisé par la Division de la surveillance.

RÉPONSE DE LA SIERE

Dans le cadre du processus de planification de ses activités pour 2018, la SIERE évalue le profil de risque de certaines de ses priorités, dont l'affectation de ressources suffisantes aux services de soutien des TI de la Division de la surveillance et le remplacement du système informatique.

4.7 La Division de la surveillance n'est pas indépendante de la SIERE

Après l'ouverture du marché, la SIERE a délégué à la Division de la surveillance les responsabilités d'application des règles au moyen d'une lettre du président et chef de la direction de la SIERE destinée au directeur de la Division de la surveillance. La Division de la surveillance est habilitée à mener des enquêtes non seulement sur les participants au marché qui auraient enfreint les règles, mais aussi sur la SIERE. Il est donc essentiel que la Division soit indépendante de la SIERE.

La Division de la surveillance ne mène pas ses activités en toute indépendance étant donné que la haute direction de la SIERE participe aux activités et aux opérations de la Division. Par exemple :

- Nous avons relevé un cas où la haute direction avait participé à la négociation d'un règlement avec un producteur d'électricité pour recouvrer des trop-payés qui avaient été repérés dans le cadre d'audits concernant le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille (se reporter à la **section 4.3**). À titre de comparaison, l'Alberta Electricity System Operator n'intervient pas directement dans la fonction de surveillance de la province. Le chef de la division de la surveillance est nommé par le ministre de l'Énergie et relève de celui-ci, qui évalue également le rendement de la division. Cette séparation des fonctions fait en sorte que la société d'exploitation du réseau d'électricité de l'Alberta ne peut intervenir dans les activités de la division de la surveillance. Le cas que nous mentionnons ici est d'autant plus inapproprié que la SIERE est considérée comme une participante au marché selon les règles du marché de l'Ontario, et que la Division de la surveillance est habilitée à imposer des sanctions à la SIERE.
- Il revient au président et chef de la direction de la SIERE d'approuver les budgets et les augmentations budgétaires de la Division de la surveillance. En Alberta, le président de l'Alberta Utilities Commission (qui assume des fonctions semblables à celles de la Commission de l'énergie de l'Ontario) approuve le budget annuel de sa division de la surveillance, qui est ensuite financé par l'Alberta Electricity System Operator. Pour éviter tout conflit d'intérêts, le président de l'Alberta Utilities Commission ne peut prendre part à aucune instance de la Commission amorcée par la division de la surveillance de l'Alberta.
- Aux États-Unis, les marchés de l'électricité sont surveillés par la Division of Energy Market Oversight et font l'objet d'enquêtes menées par celle-ci, qui relève de la Federal Energy Regulatory Commission. La Commission, un organisme indépendant, est responsable de la réglementation du transport inter-États de l'électricité, du gaz naturel et du pétrole. Ses membres sont nommés par le président des États-Unis, après avoir pris conseil auprès du Sénat et obtenu son assentiment.

RECOMMANDATION 12

Pour renforcer l'indépendance de sa Division de l'évaluation du marché et de la conformité (la Division de la surveillance), la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit modifier la structure hiérarchique de la Division de la surveillance.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

En octobre 2017, le conseil d'administration indépendant de la SIERE a approuvé une nouvelle structure hiérarchique selon laquelle le directeur de la Division de la surveillance rendra compte directement au conseil d'administration et relèvera du président et chef de la direction de la SIERE uniquement sur le plan administratif.

5.0 Constatations détaillées de l'audit – Cybersécurité

5.1 La SIERE manque de ressources spécialisées en matière de cybersécurité

Étant donné le risque réel que la SIERE subisse une cyberattaque, d'après les pratiques exemplaires, celle-ci devrait disposer d'employés qui veillent expressément à s'assurer qu'elle est protégée contre les cyberattaques. Il faut pouvoir compter sur des employés qualifiés tant au niveau de la haute direction qu'au niveau des employés de première ligne de l'organisme. Or, la SIERE manque de personnel qualifié à ces deux niveaux.

5.1.1 Il n'y a aucun poste de cadre supérieur chargé de la cybersécurité

La SIERE ne compte aucun cadre supérieur chargé expressément de la cybersécurité.

Selon les principaux cadres directeurs et guides sur les pratiques exemplaires tels que COBIT 5 (un cadre pour la gouvernance et la gestion des TI en entreprise) et la publication spéciale 800-12 du NIST (qui fournit des lignes directrices sur le maintien de la sécurité des données qui circulent dans des réseaux), les organismes devraient nommer un cadre supérieur qui soit responsable de la sécurité de tous les renseignements de l'entité et ainsi que de la conception, du fonctionnement et de la surveillance d'un système pour la gestion de la sécurité de l'information. La publication spéciale 800-52 du NIST recommande en outre que ce cadre supérieur dispose des ressources requises pour coordonner, élaborer, mettre en oeuvre et maintenir un programme de sécurité de l'information englobant l'ensemble de l'organisme.

Au nombre des organismes comparables qui ont suivi cette pratique exemplaire et nommé un cadre supérieur qui a pour seule responsabilité de faire rapport sur les questions de cybersécurité à la haute direction et au conseil d'administration figurent Hydro One ainsi que des sociétés d'exploitation des réseaux électriques à New York, en Nouvelle-Angleterre et en Californie. Dans ces cas, le poste de cadre supérieur est occupé par le directeur de la sécurité de l'information.

À la SIERE, le poste le plus élevé dans la hiérarchie dont le titulaire est expressément chargé de la cybersécurité est celui d'un chef d'équipe qui relève du gestionnaire des TI. Le gestionnaire fait ensuite rapport au directeur de l'information, qui rend compte au conseil d'administration. Le problème avec cette structure redditionnelle est que la personne qui assume les responsabilités les plus importantes en matière de cybersécurité n'a pas le pouvoir de prendre les décisions requises pour s'assurer que la SIERE a mis en place des mesures de protection suffisantes. De ce fait, les personnes qui sont habilitées à prendre les décisions aux plus hauts échelons peuvent ne pas comprendre les répercussions qu'ont leurs décisions sur la cybersécurité de la SIERE.

RECOMMANDATION 13

Pour renforcer sa gouvernance en matière de cybersécurité, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit créer un poste de cadre supérieur chargé de la cybersécurité et établir un processus officiel de reddition de comptes aux membres de sa haute direction et à son conseil d'administration.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

La SIERE s'emploie actuellement à recruter un nouveau directeur de l'information en mettant un accent accru sur la sécurité, et elle envisagera la possibilité de créer un poste de cadre supérieur chargé de la cybersécurité qui rendra officiellement compte aux membres de sa haute direction et à son conseil d'administration indépendant.

5.1.2 Le nombre d'employés affectés à la cybersécurité est inférieur au nombre recommandé

Au moment de notre audit, la SIERE comptait quatre employés affectés à la sécurité, un nombre qui n'a pas augmenté au cours de la dernière décennie. L'un des quatre employés était admissible à la retraite. Cependant, ces 10 dernières années, l'effectif total de la SIERE a presque doublé, et les cyberattaques sont devenues plus sophistiquées et plus fréquentes.

Le fait qu'aussi peu d'employés soient affectés à la cybersécurité peut augmenter le risque que la SIERE soit victime d'une cyberattaque et que la réaction à celle-ci soit trop lente. Le risque serait grandement accru si deux cyberattaques se produisaient simultanément. Par exemple, en janvier 2017, des pirates ont attaqué un système informatique qui soutenait les activités de l'ancien Office de l'électricité de l'Ontario (qui fait partie de la SIERE depuis la fusion du 1er janvier 2015 – voir l'**annexe 1**). Les quatre employés de la SIERE affectés à la cybersécurité ont fait des heures supplémentaires durant plusieurs jours pour neutraliser cette seule attaque. Si une seconde attaque avait été lancée durant cette période, il n'y aurait pas eu suffisamment d'employés pour réagir à celle-ci assez rapidement.

Deux experts-conseils externes qui ont effectué des examens distincts de l'environnement informatique de la SIERE en 2015 et en 2016 ont recommandé que la SIERE affecte au moins sept employés à la cybersécurité.

Une solution de rechange à l'augmentation du nombre d'employés internes consisterait à embaucher un fournisseur externe de services de sécurité des TI se tenant prêt à intervenir sur-le-champ, ou des experts de la cybersécurité qui aideraient à stopper une seconde attaque ou une attaque plus sophistiquée. L'Alberta Electric System Operator a retenu les services d'un tel fournisseur qui est prêt à intervenir en cas de cyberattaque.

RECOMMANDATION 14

Pour que des ressources en cybersécurité suffisantes soient en place afin de réagir aux cyberattaques, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit porter le nombre d'employés affectés à la cybersécurité au niveau recommandé de sept employés ou embaucher un fournisseur externe de services de sécurité des TI qui se tient prêt à intervenir.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE satisfait à toutes les normes applicables de protection des infrastructures essentielles de la North American Electric Reliability Corporation (la NERC), qui incluent des normes en matière de cybersécurité. La SIERE est en train de mettre en oeuvre une recommandation d'un expert-conseil indépendant qui correspond à celle formulée par la vérificatrice générale visant à accroître le nombre actuel d'employés affectés à la sécurité. La SIERE a aussi retenu les services d'un fournisseur de services de sécurité des TI qui viendra appuyer l'effectif existant en cas de cyberattaque. En outre, la SIERE est une membre active du North American Cybersecurity Mutual Assistance Program (CMA), qui donne accès à des spécialistes de la cybersécurité de plus de 150 services publics d'Amérique du Nord en cas de cyberincident.

5.1.3 La cybersécurité doit jouer un rôle plus important dans la planification des TI

Selon des organismes de renseignements de sécurité de premier plan, le fait de disposer d'un service de cybersécurité indépendant assorti de fonctions et de responsabilités clairement définies permet de s'assurer que la sécurité est prise en compte dès le départ dans la planification de tous les projets de TI, ce qui réduit les risques pour la cybersécurité. La SIERE n'est pas dotée d'un tel service, et il revient aux gestionnaires des projets

de TI de décider s'il convient de demander au personnel chargé de la cybersécurité de participer à la planification des projets et à quel moment il convient de le faire.

Nous avons constaté que dans un certain nombre de cas, les gestionnaires de projets ont sollicité la participation du personnel chargé de la cybersécurité seulement aux dernières étapes des projets. Cela a accru le risque qu'un élément pouvant rendre la SIERE plus vulnérable à une attaque soit négligé ou que des remaniements onéreux soient nécessaires aux dernières étapes lorsque le personnel chargé de la cybersécurité repère des éléments qui ont été négligés.

Par exemple, la SIERE n'a pas sollicité la participation du personnel chargé de la cybersécurité lorsqu'il a fait la transition vers l'archivage infonuagique pour son service de courrier électronique. Elle ne s'est pas rendue compte que le pare-feu devait être actualisé pour permettre l'utilisation de ce type d'archivage externe. Après la transition, le service de courrier électronique a cessé de fonctionner. Il a fallu que le personnel chargé de la cybersécurité intervienne pour que la source du problème soit déterminée. L'interruption du service de courrier électronique ainsi que le temps et les coûts additionnels requis pour résoudre le problème auraient pu être évités si le personnel chargé de la cybersécurité avait été consulté à l'étape de la planification du projet.

Le degré de priorité relativement faible accordé aux questions de cybersécurité constitue également un problème lorsque la cybersécurité doit rivaliser avec d'autres enjeux associés aux TI. Par exemple, en mars 2017, le personnel chargé de la cybersécurité a constaté que la technologie de sécurité informatique ne fonctionnait pas adéquatement et a demandé aux services de TI de remédier au problème. Les services de TI ont tardé à corriger le problème en raison de ressources insuffisantes et de priorités concurrentes, et la SIERE a été exposée à un risque accru en matière de cybersécurité jusqu'à ce que la correction soit effectuée.

RECOMMANDATION 15

Pour réduire les risques associés à la cybersécurité et prévenir d'éventuels remaniements onéreux de projets de TI, les services de TI de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doivent faire en sorte que le personnel chargé de la cybersécurité intervienne aux premières étapes de tous les projets de TI pouvant entraîner des risques pour la cybersécurité.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE satisfait à toutes les normes applicables de protection des infrastructures essentielles de la North American Electric Reliability Corporation (la NERC), qui incluent des normes en matière de cybersécurité. La SIERE a pour pratique actuelle d'intégrer les évaluations de risques pour la sécurité à la gestion des projets de TI. Cela dit, la SIERE continuera de parfaire son approche pour s'assurer que la cybersécurité est intégrée par défaut à tous les projets de TI. Elle veillera donc à ce que les exigences en matière de cybersécurité soient prises en compte au début du processus de conception de tous les nouveaux programmes de TI et qu'un nombre suffisant d'employés chargés de la cybersécurité prennent part à cette étape importante des projets. Cette approche sera facilitée encore plus par la création du nouveau Bureau de gestion des programmes de la SIERE, qui s'assurera que tous les projets de la SIERE sont examinés de façon globale.

5.2 Il n'y a pas de contrôle et de surveillance centralisés de l'accès des utilisateurs

Tous les jours, le système informatique du marché de la SIERE consigne et traite en moyenne quelque 135 000 opérations qui font intervenir des renseignements confidentiels. Pour cette raison,

la SIERE représente une cible potentielle pour des pirates qui veulent voir ou dérober de tels renseignements.

La SIERE dispose d'une technologie qui fonctionne bien pour ce qui est de repérer les menaces et les risques associés aux pourriels et de bloquer le transfert suspect de données, mais nous avons relevé une lacune : les systèmes de cybersécurité de la SIERE ne surveillent pas les activités en temps réel des utilisateurs privilégiés de sorte que des alertes soient déclenchées de manière proactive en cas de comportement inhabituel. Environ 14 % des employés de la SIERE disposent d'un accès utilisateur privilégié, ce qui signifie qu'ils jouissent d'un accès presque illimité à toute partie des systèmes informatiques ou du réseau. Les utilisateurs privilégiés ont donc la possibilité d'abuser de leur pouvoir et de pirater un système, ou un pirate peut essayer de dérober les identifiants de connexion d'un utilisateur privilégié et les utiliser pour lancer une cyberattaque.

Par ailleurs, le système de cybersécurité de la SIERE ne peut soutenir une analyse et une enquête en temps réel concernant certains types d'intrusions. En outre, en raison de la manière dont certains systèmes informatiques sont connectés, le système de cybersécurité ne peut consigner certaines activités des pirates durant une attaque.

Ces éléments ont pu jouer un rôle à l'occasion d'une intrusion subie en 2015 lors de laquelle des renseignements contractuels confidentiels concernant un participant au marché ont été accessibles aux autres participants durant sept minutes. L'intrusion n'a pas été détectée par la SIERE, mais plutôt par un producteur d'électricité qui a alerté la SIERE.

RECOMMANDATION 16

Pour réduire les risques en matière de cybersécurité auxquels est exposée la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, celle-ci doit faire l'acquisition d'une technologie qui prévient et détecte les intrusions donnant accès à des renseignements confidentiels, et qui surveille en temps réel l'accès aux renseignements confidentiels par le personnel.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

La SIERE satisfait à toutes les normes applicables de protection des infrastructures essentielles de la North American Electric Reliability Corporation (la NERC), qui incluent des normes en matière de cybersécurité. Dans le cadre d'un projet relatif aux maliciels évolués, elle a fait l'acquisition d'une technologie qui prévient et détecte les intrusions donnant accès à des renseignements confidentiels et qui surveille en temps réel l'accès aux renseignements confidentiels par le personnel. La SIERE procède actuellement à la mise en oeuvre de cette technologie, qui devrait être achevée à la fin du quatrième trimestre de l'exercice 2017.

5.3 Il n'y a aucune politique de cybersécurité pour les fournisseurs externes

Les fournisseurs externes de services de TI spécialisés se voient habituellement remettre des identifiants de connexion qui sont conservés à l'extérieur de la SIERE, ce qui accroît le risque que ces identifiants soient dérobés par des pirates qui les utiliseront pour lancer une cyberattaque. La SIERE ne dispose pas d'une politique rigoureuse et uniforme visant à tenir les fournisseurs responsables du maintien d'une protection élevée de ces identifiants.

En fait, il revient à chaque service de gérer sa relation avec les fournisseurs et de décider s'il convient d'appliquer les exigences en matière de cybersécurité à l'égard de ceux-ci.

Par ailleurs, l'équipe de la cybersécurité n'examine pas les contrats et n'évalue pas

continuellement le risque que posent les fournisseurs pour la sécurité. Les responsables de la sécurité de l'information ne procèdent pas à une évaluation initiale du risque que représentent les fournisseurs tiers, et ils ne surveillent pas non plus de façon constante ce risque. Il pourrait survenir, dans l'environnement d'un fournisseur, des changements pouvant exposer la SIERE à un nouveau risque qui n'a pas été évalué.

RECOMMANDATION 17

Pour réduire les risques en matière de cybersécurité auxquels est exposée la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (la SIERE) :

- la SIERE doit établir une politique de cybersécurité visant les fournisseurs externes;
- l'équipe de la cybersécurité doit procéder à une évaluation régulière des risques en matière de sécurité auxquels la SIERE est exposée en raison des fournisseurs externes.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE satisfait à toutes les normes applicables de protection des infrastructures essentielles de la North American Electric Reliability Corporation (la NERC), qui incluent des normes en matière de cybersécurité. L'équipe de la cybersécurité travaille directement avec les responsables des processus d'approvisionnement et des processus juridiques pour s'assurer du respect des exigences en matière de sécurité. La SIERE participe activement à l'élaboration des normes de la NERC relatives aux risques associés à la chaîne d'approvisionnement, et elle s'emploie à concevoir et à mettre en oeuvre des mesures de gestion des risques associés à la chaîne d'approvisionnement afin de se conformer à ces normes, qui incluront également des processus donnant suite à la présente recommandation.

5.4 Les bandes de sauvegarde ne sont pas protégées adéquatement

Les politiques de la SIERE portant sur le stockage des données de sauvegarde des systèmes pourraient être améliorées de deux manières.

En premier lieu, les bandes sur lesquelles sont stockées les données de sauvegarde ne sont pas chiffrées. Cela signifie que quiconque a accès aux bandes a aussi accès aux données.

En second lieu, certaines bandes de sauvegarde sont conservées sur place. Si les locaux de la SIERE subissaient des dommages, les bandes pourraient être endommagées également. Il faudrait alors plus de temps à la SIERE pour reprendre ses activités à la suite d'une attaque ou d'une catastrophe naturelle.

RECOMMANDATION 18

Pour que les bandes de sauvegarde soient protégées adéquatement et accessibles en fonction des besoins, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit :

- chiffrer de manière appropriée toutes les bandes de sauvegarde;
- conserver les bandes de sauvegarde dans un lieu sécurisé à l'extérieur de ses locaux.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE satisfait à toutes les normes applicables de protection des infrastructures essentielles de la North American Electric Reliability Corporation (la NERC), qui incluent des normes en matière de cybersécurité.

L'accès aux bandes de sauvegarde est strictement contrôlé aussi bien dans les locaux de la SIERE et qu'à l'extérieur de ceux-ci. La SIERE examinera la possibilité de conserver toutes les bandes de sauvegarde à l'extérieur de ses locaux et de mieux les protéger en les chiffrant. La SIERE ne s'appuie pas sur les bandes de sauvegarde comme principal mécanisme de reprise de ses activités, étant donné que tous ses systèmes essentiels sont hautement disponibles et redondants à l'échelle du site grâce à son centre de données de sauvegarde.

Annexe 1 : Réseau d'électricité de l'Ontario – Événements clés et aperçu historique

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Période	Événement clé
Années 1970 et 1980	Une récession frappe l'Ontario et la demande d'électricité diminue. Les tarifs d'électricité augmentent de 40 % et la capacité de production excède la demande de 50 %.
1990–1992	Une récession frappe l'Ontario et la demande d'électricité diminue. Les tarifs d'électricité augmentent de 40 % et la capacité de production excède la demande de 50 %.
1993	Le gouvernement de l'Ontario gèle les tarifs d'électricité pendant près de 10 ans, ce qui fait augmenter la dette d'Ontario Hydro.
1995	Le gouvernement entreprend un programme pour transformer le secteur de l'électricité et la société d'État Ontario Hydro en société de marché concurrentielle.
1996	Le Comité consultatif du gouvernement sur la concurrence dans le marché d'électricité de l'Ontario présente un rapport recommandant la scission d'Ontario Hydro et la transition à un marché concurrentiel.
1998	Ontario Hydro est dissoute après l'adoption de la *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie*, et est remplacée par cinq entités : • Ontario Power Generation (OPG), un producteur d'électricité; • Hydro One Inc., responsable du transport et de la distribution d'électricité aux consommateurs; • la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO), chargée de liquider la dette d'Ontario Hydro; • la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité (SIGME), l'organisme prédécesseur de la SIERE responsable de l'exploitation du nouveau marché de l'électricité; • l'Office de la sécurité des installations électriques, responsable de réglementer les inspections relatives à l'électricité.
1999	La CEO qui réglemente le secteur du gaz naturel de la province depuis 1960 est chargée de réglementer le secteur de l'électricité.
2002	Le marché de gros de l'électricité est lancé le 1er mai 2002. Peu après son ouverture, les tarifs d'électricité commencent à hausser sensiblement en raison d'une pénurie potentielle de l'offre et d'une demande accrue durant l'été 2002. Le 9 décembre 2002, le gouvernement adopte la *Loi sur l'établissement du prix de l'électricité, la conservation de l'électricité et l'approvisionnement en électricité* afin de geler les tarifs de la majorité des consommateurs jusqu'en 2005.
2003	Le Groupe d'étude sur l'approvisionnement et la conservation en matière d'électricité est formé pour dresser un plan d'action visant à attirer de nouveaux producteurs en Ontario. Il prédit que dès 2006, la production d'énergie en Ontario ne sera pas suffisante pour répondre à la demande de pointe. Il recommande de mettre en place un secteur de l'électricité dans lequel le prix du marché concurrentiel est remplacé par un prix forfaitaire à long terme.
2004	Le gouvernement adopte la *Loi de 2004 sur la restructuration du secteur* de l'électricité pour créer l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), qui est chargé de la planification à long terme et de l'approvisionnement en énergie dans le cadre de marchés à long terme.
2005	En mai 2005, le gouvernement met fin au gel des tarifs d'électricité et la grille tarifaire réglementée de la CEO entre en vigueur, de sorte que le tarif facturé aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises reflète plus étroitement le coût réel de l'électricité.
2007–2009	Le gouvernement ordonne la fermeture des centrales alimentées au charbon au plus tard le 31 décembre 2014. La *Loi de 2009 sur l'énergie verte* et l'économie verte habilite l'OEO dans le domaine des énergies renouvelables.
2015	La SIERE est fusionnée à l'OEO et est chargée de la planification à long terme, de l'approvisionnement et des efforts d'économies d'énergie.

Aperçu historique

Contrôle de l'électricité par le gouvernement jusqu'en 2002

Avant les années 1980, la distribution de l'électricité aux consommateurs par le gouvernement était considérée comme le moyen le plus rentable et comme un monopole naturel. Cette situation n'était pas propice au secteur privé, car l'absence de concurrence aurait pour effet de réduire sensiblement la possibilité de générer des bénéfices.

La société d'État qui approvisionnait l'Ontario en électricité s'appelait Ontario Hydro. Dans les années 1970 et 1980, Ontario Hydro a construit les centrales nucléaires Bruce, Pickering et Darlington. Les travaux de construction ont accusé dix ans de retard et les dépassements de coûts se sont chiffrés à des milliards de dollars.

Au début des années 1990, le gouvernement de l'Ontario a fait face à un nouveau défi, une récession qui a réduit la demande d'électricité. Les tarifs d'électricité ont augmenté de 40 %, alors que la capacité de production excédait la demande de 50 %. En réponse à la situation, le gouvernement a gelé les tarifs d'électricité en 1993 pendant presque 10 ans, ce qui a fait augmenter encore plus la dette d'Ontario Hydro. Au cours des cinq années suivantes, la dette à long terme d'Ontario Hydro est passée de 33 à 38,1 milliards de dollars.

Les percées dans les technologies de production et l'extension du réseau de transport au cours de cette période a remis en question la vue que le gouvernement était le mieux apte à fournir l'électricité. L'idée selon laquelle la production d'électricité pourrait constituer une activité commerciale concurrentielle a gagné en popularité. Dans les années 1990, en réponse aux tarifs d'électricité croissants, plusieurs pays étrangers, dont les États-Unis, ont commencé à mettre en place des marchés de gros de l'électricité, sur lesquels l'électricité était considérée comme un produit négociable. Selon cette vision, la participation du secteur privé aux marchés concurrentiels générerait des économies qui permettraient de réduire les tarifs d'électricité.

Transition à un marché de l'électricité concurrentiel en Ontario

En 1995, le gouvernement a entrepris un programme de transformation du secteur de l'électricité, remplaçant la société d'État Ontario Hydro par un régime axé sur un marché concurrentiel. En 1996, le Comité consultatif du gouvernement sur la concurrence dans le réseau d'électricité de l'Ontario a livré son rapport, où il recommandait de dissoudre Ontario Hydro afin de parvenir à cette fin. En 1998, à la suite de l'adoption de la *Loi sur la concurrence dans le secteur de l'énergie*, Ontario Hydro a été remplacée par cinq organismes :

- Ontario Power Generation (OPG), un producteur d'électricité;
- Hydro One Inc., qui était responsable du transport et de la distribution de l'électricité aux consommateurs;
- la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO), chargée de liquider la dette d'Ontario Hydro;
- la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité (SIGME), l'organisme prédécesseur de la SIERE responsable de l'exploitation du nouveau marché de l'électricité;
- l'Office de la sécurité des installations électriques, responsable de réglementer les inspections relatives à l'électricité.

En 1999, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), qui réglementait le secteur provincial du gaz naturel depuis 1960, a été chargée de réglementer le secteur de l'électricité.

Le marché de l'électricité de l'Ontario a été lancé le 1er mai 2002. Presque immédiatement, les tarifs ont commencé à augmenter sensiblement, passant de près de 3 à plus de 8 cents le kilowattheure (cents/kWh) en août 2002. En réponse aux consommateurs affligés par les tarifs élevés, le gouvernement a adopté la *Loi sur l'établissement du prix de l'électricité, la conservation de l'électricité et l'approvisionnement en électricité*, qui a gelé les tarifs

de la majorité des consommateurs, s'établissant à 4,3 cents/kWh à compter du 9 décembre 2002. L'exploitation du marché s'est poursuivie, mais le gouvernement comblait l'écart entre le prix du marché plus élevé et le tarif gelé inférieur facturé aux consommateurs jusqu'en mai 2005.

Les autres administrations qui ont tenté de mettre en place un marché strictement concurrentiel ont connu une expérience similaire à celle de l'Ontario. C'est seulement lorsque la demande est forte et l'offre faible que le prix augmente suffisamment pour permettre aux producteurs de recouvrer l'intégralité de leurs coûts au moyen du prix du marché. Durant les autres périodes, les activités des producteurs ne sont pas rentables, ce qui les oblige à fermer leurs portes et peut causer une pénurie dans l'approvisionnement en électricité. En Amérique du Nord, seul l'État du Texas est essentiellement parvenu à mettre en place un marché de l'électricité prospère, où les producteurs recouvrent la majorité de leurs frais grâce au prix du marché. Dans toutes les autres administrations, d'autres instruments, en plus du prix du marché, ont été adoptés pour que les producteurs puissent recouvrer leurs coûts.

La nécessité d'attirer de nouveaux producteurs en Ontario

En juin 2003, le gouvernement a formé le Groupe d'étude sur l'approvisionnement et la conservation en matière d'électricité, qui a déterminé que plusieurs facteurs (voir ci-dessous) avaient contribué à un climat d'incertitude réglementaire et financière qui décourageait les investissements privés dans le secteur de l'électricité de l'Ontario :

- les nombreux retards dans l'ouverture du marché (cinq ans se sont écoulés entre l'engagement du gouvernement et l'ouverture effective);
- le gel subséquent des tarifs;
- l'effondrement d'Enron, une importante entreprise américaine cotée en bourse participant au commerce de gros de l'électricité qui a trempé dans la fraude comptable systématique, ce qui a suscité un scandale, sa faillite en 2001 et la fermeture d'Arthur Andersen, l'un des plus grands cabinets comptables américains, après qu'il eut été reconnu coupable d'infractions criminelles dans la conduite de ses audits chez Enron.

À l'époque où le secteur privé était réticent à participer au marché de l'électricité de l'Ontario, la province faisait face à un approvisionnement insuffisant probable. Les centrales nucléaires approchaient la fin de leur durée utile et devaient être fermées temporairement pour une remise à neuf. Le Groupe de travail a prédit que dès 2006, l'Ontario ne disposerait pas d'un approvisionnement en énergie suffisant pour répondre à la demande de pointe. Il a recommandé de mettre en place un secteur de l'électricité moins tributaire du prix du marché concurrentiel, mais qui privilégie plutôt les prix forfaitaires à long terme.

Le gouvernement a souscrit à la majorité des recommandations du Groupe de travail dans la *Loi sur la restructuration du secteur de l'électricité* qui a été adoptée en décembre 2004. La Loi a créé l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) qui était responsable de la planification à long terme et de l'approvisionnement en énergie dans le cadre de marchés à long terme à compter de 2005. Les marchés passés auprès des producteurs de gaz et d'énergie éolienne et solaire couvraient généralement une période de 20 ans ou une période plus longue dans le cas des producteurs d'énergie nucléaire et hydroélectrique. Les producteurs touchent des paiements garantis pendant la durée des marchés.

En mai 2005, la grille tarifaire réglementée de l'électricité de la CEO est entrée en vigueur. La grille a dégelé les tarifs d'électricité et visait à faire en sorte que le tarif facturé aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises corresponde approximativement au coût intégral de l'électricité.

Dans un régime où le marché de l'électricité présentait une concurrence limitée, les marchés

à long terme offraient des paiements garantis aux producteurs et les tarifs d'électricité étaient réglementés, le gouvernement a attiré de nouveaux producteurs. En 2007, il a établi un règlement qui imposait la cessation de la combustion du charbon aux quatre centrales de charbon de l'Ontario au plus tard le 31 décembre 2014. En 2009, il a adopté la *Loi sur l'énergie verte* et l'économie verte, qui a habilité l'OEO à s'approvisionner en énergies renouvelables et à simplifier l'exécution des projets d'énergie renouvelable.

Fusion de la SIERE et de l'OEO

En 2015, en application des modifications de la *Loi sur l'électricité*, la SIERE a été fusionnée à l'OEO. Cela signifie qu'en plus d'exploiter le réseau de l'électricité et d'administrer le marché, la SIERE a été chargée de la planification à long terme, de l'approvisionnement et des efforts d'économie d'énergie.

Annexe 2 : Objectifs et critères de l'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Objectifs de l'audit

L'audit visait à déterminer si la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) avait mis en place des systèmes et des processus efficaces pour s'assurer que :

- la surveillance des acteurs du marché de l'électricité est suffisante et qu'ils mènent leurs activités conformément aux règles du marché;
- les biens et les infrastructures de TI essentiels sont protégés de sorte à maintenir la fiabilité du réseau d'électricité.

Critères de l'audit

- Les rôles et les responsabilités sont clairement définis et les exigences en matière de reddition de compte sont définies pour faciliter la surveillance du marché de l'électricité et du réseau en conformité aux exigences législatives, contractuelles et en matière de programmes.
- Des méthodes, contrôles et processus rentables sont en place pour surveiller le marché de l'électricité conformément aux règles du marché.
- Les données probantes et les pratiques exemplaires récentes servent à orienter l'élaboration de stratégies, de plans d'action et de programmes pour maintenir la fiabilité du réseau d'électricité.
- Des méthodes, contrôles et processus adéquats sont en place pour détecter les attaques à la sécurité, les menaces, les lacunes et les vulnérabilités et pour évaluer leurs répercussions sur la posture de sécurité de la SIERE, tout en contribuant aux objectifs clés des programmes.

Annexe 3 : Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Section 1 : Surveillance du marché

Acteur du marché : Entité autorisée par les règles du marché à participer au marché administré par la SIERE ou à exécuter ou à permettre le transport de l'électricité sur le réseau de la SIERE ou au moyen de ce réseau.

Adaptable : Terme décrivant les sources de production qui peuvent augmenter ou réduire leur débit au besoin en fonction des fluctuations de la demande ou de la disponibilité d'autres sources. Les producteurs dont la capacité est adaptable présentent des offres d'approvisionnement en électricité de différents prix et quantités pour chaque heure de la journée. Ils doivent modifier la quantité d'électricité qu'ils produisent en réponse aux nouvelles instructions émises toutes les cinq minutes par la SIERE. Le gaz naturel est un exemple de source de production adaptable.

Ajustement global : Composante des factures d'électricité dont le montant est calculé pour combler la différence entre les revenus tirés du prix du marché de l'électricité, les paiements globaux versés aux producteurs réglementés et contractuels (dont les prix sont garantis) et les programmes d'économies d'énergie de l'ancien Office de l'électricité de l'Ontario.

Alberta Electricity System Operator (AESO) : Exploitant indépendant du réseau d'électricité de l'Alberta qui a reçu le mandat, en vertu de la *Electric Utilities Act, 2003*, de diriger l'exploitation fiable du réseau d'électricité interconnecté de l'Alberta, de planifier le réseau de transport et d'exploiter le marché de gros de l'électricité. L'AESO évalue également les besoins d'électricité actuels et à court terme de l'Alberta, ainsi que la conformité et la fiabilité du réseau d'énergie intégré pour répondre à ces besoins.

Alberta Market Surveillance Administrator (MSA) : Établi en 2007, le MSA exécute les fonctions de surveillance, de rapport, d'enquête et de consultation auprès de l'industrie de l'électricité de l'Alberta. L'un de ses rôles est de protéger et de promouvoir l'exploitation concurrentielle, équitable et efficace des marchés de gros et de détail de l'électricité de l'Alberta.

Alberta Utilities Commission (AUC) : Organisme quasi judiciaire indépendant de l'Alberta qui réglemente le secteur des services publics et qui voit à la prestation équitable et responsable des services publics de l'Alberta dans l'intérêt du public.

Approvisionnement en électricité : En Ontario, l'énergie acheminée au marché par les producteurs situés dans la province et l'énergie importée des territoires voisins.

Approvisionnement : Achat d'énergie électrique pour sa revente aux consommateurs.

Augmentation ou réduction : Fluctuation du niveau de production ou de consommation d'un générateur ou d'une charge. Par exemple, si un générateur passe d'un niveau de production de 50 MW au début de l'intervalle de distribution de cinq minutes à 100 MW à la fin de l'intervalle, son taux d'augmentation est de 10 MW par minute.

Bioénergie : Énergie produite à partir de biomasse de source végétale ou animale vivante ou récemment vivante, telle que déchets, bois, résidus agricoles, déjections animales, sous-produits de la transformation des aliments et ordures ménagères.

Capacité de pointe : Production d'énergie maximale d'une installation, d'une centrale ou d'un dispositif électrique. Les unités de mesure communes comprennent les kilowatts (kW) et les mégawatts (MW); désigne également la production potentielle maximale de l'ensemble du réseau d'électricité.

Capacité de production installée : Production maximale prévue d'une installation.

Capacité de production : Capacité disponible pour produire de l'énergie durant les périodes de demande de pointe.

Capacité : (1) Mesure (en mégawatts) de la production d'une centrale; (2) quantité durable maximale d'électricité qui peut être générée ou transportée à un moment donné; (3) quantité d'électricité distribuée à une composante du réseau d'électricité, comme une centrale, une turbine ou un circuit de distribution.

Centrale alimentée au charbon : Type de centrale qui produit de l'électricité à partir de la combustion du charbon.

Comité de la CEO : Terme pour désigner le Comité de surveillance du marché (CSM). Le CSM relève de la CEO et compte trois membres à temps partiel, dont un président, et est appuyé par l'Unité d'analyse et d'enquête de la Division de la surveillance de la SIERE. Le CSM a été mandaté pour surveiller les aspects suivants et présenter des rapports à ce sujet :

1. la conduite importune ou irrégulière des acteurs du marché, y compris le comportement de jeu;
2. la détermination si les activités de la SIERE ont eu un impact sur l'efficacité du marché ou la concurrence;
3. la détermination si les règles du marché ou les règles et procédures de la SIERE sont viciées ou inefficaces;
4. les défauts de conception du marché ou si d'autres aspects de la structure des marchés administrés par la SIERE sont conformes à l'exploitation efficace et équitable d'un marché concurrentiel.

Comité technique : Groupe qui propose et examine les modifications des règles du marché et, sur demande, conseille le conseil d'administration de la SIERE sur des questions techniques particulières liées à l'exploitation des marchés qu'elle administre.

Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) : Organisme de réglementation de l'électricité et du gaz naturel en Ontario. La CEO s'emploie à promouvoir un secteur de l'énergie viable, durable et efficace qui sert l'intérêt public et aide les consommateurs à obtenir des services d'énergie fiables à un coût raisonnable. Elle octroie des licences aux producteurs, aux transporteurs et aux distributeurs d'électricité, et établit les règles qu'ils doivent observer. Elle approuve les tarifs que les services publics d'électricité peuvent facturer aux consommateurs et les projets de construction des lignes de distribution qui s'étendent sur plus de deux kilomètres.

Congestion : Situation qui survient lorsqu'il y a déséquilibre entre l'énergie offerte et la capacité des lignes de transport à acheminer l'énergie, bloquant l'interface entre les producteurs et les consommateurs. Un réseau de transport congestionné ressemble à un embouteillage sur une autoroute. Un excédent d'électricité dans le réseau à un moment donné limite la capacité de certains producteurs à transporter l'électricité à certains endroits.

Consommateur résidentiel et petite entreprise : Consommateurs d'électricité qui payent le tarif horaire, qui comporte différents prix pour les périodes de demande de pointe, hors pointe et moyenne. Cette structure tarifaire vise à encourager les consommateurs à consommer l'électricité durant les périodes hors pointe moins coûteuses au lieu des périodes de pointe à tarif élevé et à réduire leur impact sur le réseau.

Défaut de conception du marché : Défaut, règles ou procédures imprécises ou lacunes dans les règles ou procédures du marché qui créent des occasions d'exploitation pour les acteurs du marché,sans constituer nécessairement des infractions aux règles du marché.

Demande d'électricité : Distribution d'énergie électrique à un réseau ou à l'une de ses composantes, généralement exprimée en kilowatts ou mégawatts à un moment donné ou selon une moyenne à différents intervalles.

Demande de pointe : Quantité maximale d'électricité consommée dans le réseau à un moment donné qui peut être mesurée à l'heure pour un client, un groupe de clients ou l'ensemble du réseau. Sert également à mesurer la quantité d'énergie requise pour desservir tous les clients durant les périodes de forte consommation. Elle est mesurée en kilowatts (kW) ou mégawatts (MW) et est souvent exprimée comme la consommation horaire maximale d'électricité durant une année.

Division de la surveillance de la SIERE : Terme utilisé dans ce rapport pour désigner la Division de l'évaluation du marché et de la conformité de la SIERE.

Économie d'énergie (électricité) : Activité servant à réduire la quantité globale d'électricité consommée, ou fluctuations de la consommation d'électricité entre une période de pointe et une période de demande réduite. Les économies d'énergie comprennent l'efficacité énergétique, la gestion de la demande, le renoncement aux hydrocarbures et la production axée sur les clients.

Énergie éolienne : Électricité produite par capteurs ou pales qui captent l'énergie du vent pour faire tourner l'arbre moteur d'un générateur électrique.

Énergie nucléaire : Énergie produite par les réactions nucléaires pour générer de la chaleur utilisée dans les turbines à vapeur qui produisent de l'électricité dans une centrale nucléaire.

Énergie renouvelable : Énergie produite par des procédés naturels, dont les quatre principales formes sont l'hydroélectricité (énergie produite à partir de l'écoulement de l'eau), l'énergie éolienne (énergie produite par des turbines à partir des courants atmosphériques), énergie solaire (énergie produite par des cellules photovoltaïques qui captent la lumière et la chaleur rayonnante du soleil) et la bioénergie (énergie produite par la combustion de matières forestières organiques et de résidus agricoles).

Énergie solaire : Énergie rayonnante du soleil qui peut être transformée en d'autres formes d'énergie, comme la chaleur (énergie thermique) ou l'électricité (énergie photovoltaïque).

Exportateur net d'électricité : Administration qui exporte plus d'électricité qu'elle n'en importe, par exemple l'Ontario. La province importe de l'électricité, principalement des provinces voisines, le Québec et le Manitoba, exporte de l'électricité surtout au Michigan et à l'État de New York.

Federal Energy Regulatory Commission (FERC) : Organisme américain indépendant qui réglemente le transport interétatique de l'électricité, du gaz naturel et du pétrole. De plus, la FERC examine les propositions d'aménager des gazoducs interétatiques, les projets de stockage de gaz naturel et les terminaux de gaz naturel liquéfié, et octroie des licences aux projets non fédéraux d'énergie hydroélectrique. L'*Energy Policy Act* de 2005 a autorisé la FERC à superviser la fiabilité du réseau d'énergie en bloc et à approuver les normes obligatoires de fiabilité de la cybersécurité.

Grille tarifaire réglementée : Grille tarifaire horaire des consommateurs résidentiels et des petites entreprises élaborée par la CEO qui fixe les tarifs d'électricité durant les périodes de demande de pointe, hors pointe et moyenne de la journée.

Groupe d'étude sur l'approvisionnement et la conservation en matière d'électricité : Groupe d'étude formé en réponse à la panne d'électricité en août 2003 dans l'est de l'Amérique du Nord afin de présenter des recommandations relatives à l'approche du marché à l'époque.

Groupe de travail de l'Initiative de renouvellement du marché : Forum représentant les intervenants afin de guider, de conseiller et d'informer la SIERE au sujet d'enjeux stratégiques, politiques et techniques importants qui auront des répercussions sur la réussite de son Initiative de renouvellement du marché.

Horaire du marché : Horaire de distribution sans restrictions imposées à la distribution sur le réseau contrôlé par la SIERE.

Important consommateur industriel : Consommateur d'électricité relié à un réseau haute tension qui achète de l'électricité au prix de gros sur le marché de l'électricité de l'Ontario.

Installation de production d'énergie renouvelable : Installation de production d'énergie électrique à partir de sources renouvelables.

Instructions de répartition de l'électricité : Instructions d'exploitation matérielle émises par la SIERE soit dans le processus en temps réel ou dans les intervalles lorsque les prix administratifs sont appliqués.

Kilowatt (kW) : Unité de mesure standard d'énergie équivalant à 1 000 watts (W).

Kilowattheure (kWh) : Unité de mesure de la production ou de la consommation d'énergie au cours d'une période. Un kilowattheure est égal à 1 000 watts d'énergie produite ou consommée en une heure.

Ligne de transport : Mouvement de l'électricité haute tension entre les sites de production et les réseaux de distribution locaux et les consommateurs.

Loi de 1998 sur l'électricité : Loi ontarienne visant à assurer un approvisionnement en électricité adéquat, sécuritaire, durable et fiable dans la province.

Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte : La Loi promulguée en mai 2009 renferme des dispositions visant à attirer des investissements dans les énergies renouvelables, à promouvoir une culture d'économies d'énergie, à créer un environnement commercial compétitif, à accroître les possibilités d'emploi et à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Marché de gros de l'électricité : Marché sur lequel l'électricité est vendue aux commerces de détail ou fournie aux distributeurs qui en facturent le coût aux consommateurs.

Marché de l'électricité à deux algorithmes : Conception du marché de gros de l'électricité utilisée en Ontario. Comporte deux algorithmes : l'algorithme de marché et l'algorithme de répartition. L'algorithme de marché équilibre l'offre et la demande d'électricité en supposant l'absence de congestion interne et calcule un prix d'équilibre uniforme utilisé aux fins de règlement. L'algorithme de répartition tient compte des contraintes de congestion interne et répartit la production et la charge adaptable afin de répondre à toutes les contraintes.

Mégawatt (MW) : Unité de mesure standard de l'énergie égale à 1 000 kilowatts (kW) ou à un million de watts (W).

Mégawattheure : Unité de mesure de la production ou de la consommation d'énergie au cours d'une période donnée. Un mégawattheure (MWh) équivaut à un million de watts d'énergie produite ou consommée en une heure.

Ministère de l'Énergie : Ministère du gouvernement de l'Ontario responsable d'établir le cadre législatif et politique afin d'assurer un réseau énergétique propre, fiable et abordable pour l'ensemble de la population ontarienne. Il élabore tous les aspects de la politique en matière d'énergie de la province et conseille à ce sujet, y compris les politiques relatives à l'électricité, au gaz naturel et au pétrole. Il supervise la CEO et la SIERE et représente l'actionnaire–le gouvernement provincial–dans ses relations avec Hydro One et Ontario Power Generation.

North American Electricity Reliability Corporation (NERC) : Organisme de réglementation sans but lucratif dont la mission consiste à assurer la fiabilité du réseau d'électricité en bloc de l'Amérique du Nord. La NERC élabore et applique les normes de fiabilité que doivent respecter les transporteurs d'électricité de l'Amérique du Nord.

Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) : Ancienne entité responsable de prédire la demande et l'offre d'électricité afin de répondre aux besoins énergétiques de la province.

Ontario Power Generation (OPG) : Société ontarienne de production d'électricité dont la principale activité est la production et la vente d'électricité en Ontario. Elle s'attarde surtout à l'efficience de la production et de la vente d'électricité à partir de ses installations de production et à maintenir une exploitation sécuritaire, transparente et écologique.

Paiement annexe : Terme utilisé par le Comité de la CEO dans ses rapports pour décrire les paiements, comme les crédits de règlement de la gestion de la congestion.

Présentation de soumission ou d'offre : Soumission ou offre acceptée toutes les cinq minutes sur le marché de gros de l'électricité servant à fixer le prix d'équilibre. Pour chaque intervalle de cinq minutes, les instructions de répartition de l'électricité précisent la quantité d'énergie nécessaire que les vendeurs peuvent livrer ou les acheteurs peuvent retirer sur le réseau contrôlé par la SIERE selon leurs offres et soumissions acceptées.

Prix du marché : Prix de l'énergie ou de la réserve d'exploitation déterminé par le marché de l'électricité en temps réel.

Producteur : Société qui produit de l'électricité et l'achemine au réseau d'électricité de l'Ontario. Ontario Power Generation, une société d'État, est le plus important producteur de l'Ontario et exploite les stations de production d'électricité à l'échelle de la province. L'électricité provenant de producteurs hors de la province peut aussi être acheminée au réseau collectif nord-américain.

Production hydroélectrique : Type de production d'énergie qui transforme l'énergie produite par la chute ou l'écoulement de l'eau en électricité.

Production : Production de l'électricité.

Programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille : Terme utilisé dans le rapport pour désigner le Programme de garantie au titre des coûts de production en temps réel.

Programme de remboursement des gains manqués : Terme désignant les crédits de règlement de la gestion de la congestion (CMSC). Ces crédits sont des paiements hors marché versés aux fournisseurs (producteurs et importateurs) et aux consommateurs adaptables (sources adaptables et exportateurs) sur les marchés administrés par la SIERE. Les CMSC sont versés aux acteurs du marché dans les situations de participation ou de non-participation, c'est-à-dire lorsque leurs quantités diffèrent selon les horaires d'accès au marché et de distribution.

Programme de tarifs de rachat garantis : Programme d'énergies renouvelables lancé en septembre 2009 sous la direction du ministère de l'Énergie pour offrir aux producteurs d'énergies renouvelables des prix beaucoup plus élevés que ceux de l'ancienne initiative d'approvisionnement : le Programme d'offre standard en matière d'énergie renouvelable (POSER) qu'il a remplacé.

Réglementation de tarif : Processus employé par les organismes de réglementation pour déterminer les tarifs facturés aux clients dans les industries réglementées, y compris le gaz et l'électricité. En Ontario, la CEO fixe les tarifs de transport et de distribution du gaz naturel et de l'électricité en fonction des coûts estimatifs soumis par les services publics et les allocations au titre de la structure financière approuvée et du rendement du capital investi. La CEO examine attentivement ces coûts avant de fixer les tarifs.

Règles du marché : Règles régissant l'exploitation du marché de gros de l'électricité en Ontario qui est administré par la SIERE. Les règles définissent les rôles et les obligations de la SIERE et de tous les acteurs du marché qui possèdent ou exploitent des composantes et des installations du réseau d'électricité. Pour accéder au marché, les acteurs doivent se conformer à l'ensemble des règles du marché et des normes de fiabilité applicables. La Division de la surveillance de la SIERE peut imposer des sanctions en cas d'inobservation des normes.

Réseau administré par la SIERE : Partie du réseau de transport de l'Ontario qui est contrôlé par la SIERE, qui comprend les lignes de transport d'une capacité égale ou supérieure à 50 kilovolts. Ces lignes haute tension acheminent l'électricité au prix de gros aux importants consommateurs industriels et aux distributeurs qui acheminent l'électricité aux commerces de détail.

Réseau d'électricité : Réseau interconnecté de centrales, de postes et de lignes de transport, qui est exploité centralement et qui achemine l'électricité des producteurs aux consommateurs. Aussi appelé **installation électrique** et **réseau de transport**.

Réseau de distribution : Réseau qui distribue l'électricité du réseau de transport aux consommateurs. Généralement, le réseau comprend les lignes électriques de moyenne tension, les postes, les transformateurs montés sur poteau, les câbles de distribution de faible tension et les compteurs électriques.

Réseau électrique Interconnexion de l'Est : Réseau au courant alternatif (interconnexion) qui s'étend du centre du Canada à l'est jusqu'à l'océan Atlantique (à l'exclusion du Québec), au sud jusqu'en Floride et à l'ouest jusqu'aux Rocheuses (à l'exclusion de la majorité du Texas). C'est l'une de deux principales interconnexions en Amérique du Nord (en plus de trois interconnexions mineures). Tous les services publics d'électricité dans l'interconnexion de l'Est sont interreliés dans les conditions de fonctionnement normales du réseau et sont exploités à fréquence synchronisée moyenne de 60 hertz.

Sanction : Mesure prise par la Division de la surveillance de la SIERE contre un acteur du marché qui a enfreint les règles du marché ou les normes de fiabilité. Les sanctions peuvent prendre la forme de lettres d'avertissement ou d'amendes. Les infractions persistantes peuvent entraîner l'annulation de l'inscription, la suspension ou l'interdiction de participer au marché.

Société de distribution locale (SDL) : Entreprise qui possède et exploite l'infrastructure transformant l'électricité haute tension au moyen de transformateurs et qui transporte l'électricité sur les lignes aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises.

Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) : Organisme administrant le marché de gros de l'électricité de l'Ontario afin d'équilibrer l'offre et la demande. Il est aussi chargé de prédire les besoins en électricité à court et à long terme de l'Ontario et à offrir une orientation aux transporteurs et distributeurs d'électricité quant aux grands travaux requis pour accroître la capacité du réseau d'électricité provincial.

Soumission : Sur le marché de gros de l'électricité, s'entend du prix proposé pour l'achat immédiat d'électricité. Les détaillants, les exploitants de réseau de distribution et d'autres acteurs du marché présentent des soumissions pour acheter de l'électricité du consortium d'électricité (marché de gros).

Stockage d'énergie : Collecte d'énergie pour sa consommation ultérieure, par exemple les batteries et les barrages hydroélectriques.

Tarif d'électricité : Tarif figurant sur la facture d'électricité des consommateurs qui comprend le tarif horaire de l'énergie en Ontario et les frais au titre de l'ajustement global.

Tarif horaire de l'énergie en Ontario (THEO) : Sur le marché de l'électricité administré par la SIERE, le THEO est facturé aux sociétés de distribution locales et à d'autres sources non adaptables et versé aux producteurs autoprogrammés. Les entreprises qui consomment plus de 250 000 kWh par année payent le tarif horaire. Le THEO sert aussi de base pour les tarifs réglementés facturés aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises. Les valeurs du THEO sont exprimées en dollars par MWh.

Temps réel : Moment où un processus (p. ex. production d'électricité) se produit.

Transport : Acheminement de l'électricité haute tension sur les lignes interconnectées qui relient les points de demande et les points de distribution sur d'autres réseaux d'électricité ou qui est transformée en basse tension pour la distribution aux consommateurs

Transporteur : Service public, comme Hydro One, qui achemine l'électricité sur de longues distances à une tension supérieure à 50 kilovolts entre les producteurs (comme Ontario Power Generation) et les sociétés de distribution locales ou les importants consommateurs industriels.

Unité d'analyse et d'enquête : Terme utilisé dans le rapport pour désigner la Division de l'évaluation du marché et de la conformité, soit l'entité indépendante qui soutient le Comité de surveillance du marché de la CEO. En 2005, la SIERE et la CEO ont conclu un protocole selon lequel les employés de la Division de l'évaluation du marché et de la conformité de la SIERE seconderaient le Comité de la CEO dans l'exécution de ses fonctions. Pour remplir ce rôle, la SIERE a créé l'Unité d'analyse et d'enquête, qui est située dans la Division de la surveillance de la SIERE.

Section 2 : Cybersécurité
Atteinte à la protection des données : Incident où l'information est volée ou retirée d'un système à l'insu de son responsable ou sans son autorisation.
Bande de sauvegarde : Bande sur laquelle les données d'un dispositif de stockage primaire sont copiées périodiquement afin de les récupérer en cas de panne ou d'indisponibilité du disque dur.
Chiffrement : Processus par lequel une communication non chiffrée (texte clair) est soumise à une fonction mathématique (algorithme de chiffrement à clé) pour produire une communication chiffrée (texte chiffré).
COBIT 5 : Cadre intégral reconnu à l'échelle internationale pour la gouvernance et la gestion d'information et de technologie informatique (TI) de l'entreprise à l'appui de ses dirigeants et gestionnaires, afin de définir et d'atteindre les objectifs d'affaire et de TI associés. COBIT repose sur cinq principes et sept facteurs habilitants qui soutiennent les entreprises dans leurs activités d'élaboration, d'implantation et d'amélioration et de surveillance continues des pratiques de gouvernance et de gestion éclairées des TI.
Cyberattaque : Attaque contre un système ou réseau informatique.
Cybersécurité : Protection des actifs d'information en réagissant aux menaces posées à l'information traitée, stockée et transférée dans les systèmes informatiques interconnectés.
Environnement de TI : Ensemble de matériel, de logiciels et d'installations qui est intégré aux actifs de TI d'une entreprise.
Fournisseur de services de cybersécurité de la TI : Organisme qui vend des produits de cybersécurité, soit les fabricants et les distributeurs qui vendent des produits de cybersécurité au grand public.
Gouvernance de la cybersécurité : Méthode de gouvernance qui assure que l'information et la technologie associée appuient et facilitent la stratégie organisationnelle et l'atteinte des objectifs de l'entreprise, y compris la gouvernance fonctionnelle de la TI, afin d'assurer que les capacités informatiques sont fournies avec efficacité et efficience.
Information de sauvegarde : Dossiers, matériel, données et procédures disponibles en cas de panne ou de perte, lorsque les originaux sont détruits ou hors d'usage.
Justificatif d'identité : L'un de trois types de données d'identification qui servent à gérer un système comportant habituellement un nom d'utilisateur et un mot de passe. Le processus d'identification peut aussi comprendre un certificat ICP et utiliser des jetons, des données biométriques ou une série de questions personnelles auxquelles l'utilisateur doit répondre.
Organisme de renseignement de sécurité : Chargé d'analyser et d'améliorer l'information pour la protéger contre les menaces potentielles ou courantes posées à la sécurité d'un organisme.
Pare-feu : Système unique ou combiné qui érige une barrière entre deux réseaux ou plus, généralement entre un environnement sécurisé et ouvert comme l'Internet.
Pirate informatique : Personne qui tente d'obtenir un accès non autorisé à un système informatique.
Pourriel : Message créé par ordinateur transmis sous forme de publicité non sollicitée.
Projets de TI : Ensemble structuré d'activités se rapportant à l'offre d'une capacité définie (nécessaire mais non suffisante pour atteindre les objectifs commerciaux prévus) à l'entreprise, selon un calendrier et un budget convenus.
Publication spéciale du NIST : Type de publication diffusée par l'Institut national des normes et des technologies des États-Unis. La publication spéciale 800-12 fait rapport sur la recherche, les directives et les efforts de sensibilisation du Laboratoire des technologies de l'information en matière de sécurité informatique, ainsi que de ses activités en collaboration avec des organismes industriels, publics et universitaires.
Stockage en nuage : Accès réseau commode à un groupement de ressources communes qui peuvent être rapidement acquises et attribuées en minimisant les efforts de gestion ou l'interaction avec le fournisseur de services.
Technologie de l'information (TI) : Matériel, logiciels, dispositifs de communication et autres installations servant à la saisie, au stockage, au traitement, à l'acheminement et à la production de données d'une forme ou autre.
Trafic de données : Généralement, utilisation du réseau à un moment donné. Peut aussi désigner des transactions, des messages, des enregistrements ou des utilisateurs particuliers sur n'importe quel réseau de données ou de téléphone.
Utilisateur privilégié : Utilisateur qui en raison de ses fonctions ou de son ancienneté a reçu des pouvoirs d'administration des systèmes informatiques qui sont sensiblement supérieurs à ceux de la majorité des utilisateurs.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section 3.07 Services de laboratoire dans le secteur de la santé

1.0 Résumé

Les services de laboratoire comportent le prélèvement et l'analyse d'échantillons (comme le sang, l'urine ou les selles) afin que les professionnels de la santé puissent prendre une décision sur le diagnostic et le traitement de leurs patients. Diverses études indiquent que les analyses de laboratoire éclairent et guident plus de 70 % des décisions médicales.

L'Ontario compte environ 540 centres de prélèvement, où les échantillons sont recueillis, et quelque 200 laboratoires, où ils sont analysés. En 2015-2016, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a financé, à hauteur d'environ 2 milliards de dollars, 260 millions de tests effectués par quatre types de fournisseurs de services de laboratoire, soit :

1. les laboratoires communautaires (exploités par des entreprises privées);
2. les laboratoires d'hôpitaux;
3. les professionnels de la santé autorisés (principalement des médecins) qui effectuent des analyses dans leur cabinet;
4. les laboratoires de Santé publique Ontario.

Les professionnels de la santé sont responsables de demander les tests de laboratoire pour leurs patients.

Selon le type de test demandé et le lieu d'exercice du professionnel de la santé (à l'hôpital ou dans la collectivité), les échantillons à analyser sont prélevés de différentes façons. En général :

- les patients vus par des professionnels de la santé autorisés qui pratiquent dans la collectivité peuvent se rendre à un centre de prélèvement exploité par des fournisseurs de services de laboratoire communautaire;
- les patients vus par leurs professionnels de la santé qui pratiquent en milieu hospitalier (patients externes) se rendent au centre de prélèvement de l'hôpital;
- les échantillons des patients hospitalisés sont prélevés directement dans la chambre d'hôpital;
- les échantillons des patients vus par des professionnels de la santé autorisés qui ont la capacité d'effectuer des tests simples (comme l'analyse de l'urine par bandelettes pour détecter une grossesse ou la présence de drogues) peuvent être prélevés directement dans le cabinet du professionnel de la santé.

Une fois l'échantillon prélevé, il est envoyé à un laboratoire pour analyse. Il peut s'agir d'un laboratoire communautaire, d'un laboratoire d'hôpital ou encore d'un laboratoire de Santé publique Ontario, où sont également effectués les tests de dépistage de maladies infectieuses (comme le VIH et l'hépatite), soit pour déterminer

la présence d'une maladie, soit pour confirmer les résultats d'analyses effectuées dans les laboratoires communautaires ou d'hôpitaux. Quel que soit le type de laboratoire qui effectue l'analyse, les résultats sont envoyés au professionnel de la santé ayant demandé le test, qui prendra les décisions en matière de diagnostic et de traitement pour son patient.

Tous les laboratoires communautaires, d'hôpitaux et de Santé publique Ontario sont assujettis à la *Loi autorisant des laboratoires médicaux et des centres de prélèvement*, selon laquelle tous les laboratoires et centres de prélèvement doivent être titulaires d'un permis délivré par le Ministère. Pour obtenir un permis, les laboratoires et les centres de prélèvement doivent participer au programme de gestion de la qualité géré par l'Institute for Quality Management in Healthcare (l'Institut), une filiale de l'Ontario Medical Association (l'OMA). Le Ministère finance l'Institut (à hauteur d'environ 4,7 millions de dollars par année) pour qu'il offre le programme de gestion de la qualité, qui comprend deux grands volets : l'agrément (qui vise à s'assurer que les laboratoires ont mis en place des procédures et processus efficaces) et la vérification des compétences (qui vise à s'assurer que les processus de laboratoire produisent des résultats d'analyse exacts).

Dans l'ensemble, nous avons constaté que les services de laboratoire sont fournis aux Ontariens de façon sécuritaire et que des résultats d'analyse exacts sont fournis aux professionnels de la santé en temps opportun. Malgré ces réussites, plusieurs aspects ayant trait à la rentabilité, à l'accessibilité, à la mesure du rendement et à la production de rapports des services de laboratoire doivent être améliorés.

Nous avons également constaté que le Ministère gère le secteur des laboratoires de l'Ontario de façon fragmentée, les fonctions de financement, de planification et de surveillance étant assurées par différents départements et à divers niveaux du Ministère, selon le type de fournisseur de services de laboratoire. Voici un aperçu de nos principales constatations :

Une importante série de questions se rapporte de façon générale aux coûts pour le Ministère et pour les patients.

- **La liste de prix périmée des tests de laboratoire a entraîné des paiements excédentaires aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire.** Même si les progrès technologiques ont mené à l'automatisation importante et à la réduction du coût de nombreux tests, la liste de prix du Ministère (qui définit le type de test et fixe le prix que le Ministère paie pour chaque analyse effectuée dans les laboratoires communautaires) n'a pas été révisée en profondeur depuis 1999. Le Ministère ne prévoit pas instaurer une nouvelle liste de prix avant 2017-2018. Nous avons constaté que si la nouvelle liste de prix avait été en vigueur en 2015-2016, le Ministère aurait versé aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire 39 millions de dollars de moins que ce qu'il a effectivement payé cette année-là. Un rapport publié en 2015 par un groupe d'intervenants (composé de petits fournisseurs de services de laboratoire communautaire, d'organismes sans but lucratif, de médecins et de groupes de patients) a également révélé que le gouvernement pourrait avoir payé en trop certains fournisseurs de services de laboratoire communautaire au cours des 15 dernières années, car la liste de prix ne reflétait pas fidèlement les coûts réels de ces fournisseurs.
- **La liste des prix n'a pas été mise à jour à l'aide de toutes les données pertinentes sur les coûts.** En 2016, le Ministère a retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils pour l'aider à réviser et à mettre à jour la liste de prix des tests effectués par les laboratoires communautaires. La société d'experts-conseils a obtenu des données de divers fournisseurs

de services de laboratoire, dont des fournisseurs aux États-Unis et un fournisseur de services de laboratoire communautaire en Ontario, qui représentaient moins du tiers du nombre d'analyses de laboratoire communautaires à l'échelle de la province. Les données utilisées par le cabinet d'experts-conseils n'incluaient pas l'information sur les coûts des deux plus grands fournisseurs de services de laboratoire communautaire de l'Ontario, car ceux-ci ont choisi de ne pas fournir cette information au Ministère. Ces fournisseurs reçoivent la majorité des fonds versés par le Ministère aux laboratoires communautaires. En l'absence de données sur les coûts de ces deux grands laboratoires – qui sont en mesure de réaliser des économies d'échelle et de réduire le coût global par test en raison de leur important volume de tests –, le Ministère ne sait pas si le cabinet d'experts-conseils a effectué une analyse raisonnable des marges bénéficiaires attendues et des données sur les coûts lors de la révision de la liste de prix.

- **Les tests médicalement nécessaires ne sont toujours pas assurés.** En 2015-2016, les professionnels de la santé de l'Ontario ont demandé environ 1,1 million de tests de laboratoire qui n'étaient pas financés par le Ministère. En général, les patients devaient soit payer eux-mêmes le coût de ces tests aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire, soit en demander le remboursement à leur assurance privée. Le Ministère ne fait pas d'évaluation périodique afin de déterminer si ces tests non assurés devraient être financés, même si bon nombre de ces tests sont désormais considérés comme médicalement nécessaires et sont souvent assurés dans d'autres provinces. En 2016, un cabinet d'experts-conseils mandaté par le Ministère a recensé 16 tests non assurés (comme un test qui sert à mesurer la quantité d'antigène tumoral 125 dans le sang) qui, selon sa recommandation, devraient être financés par le Ministère. Le Ministère n'a pas donné suite à cette recommandation ni établi de calendrier de mise en oeuvre. Nous avons constaté que bon nombre de ces 16 tests sont assurés dans d'autres provinces.
- **Il faut faire davantage pour réduire les tests inutiles.** Les tests inutiles entraînent une surutilisation des services de laboratoire, des pertes de temps pour les patients, et des coûts supplémentaires. Nous avons constaté que les mesures prises par le Ministère pour réduire les tests inutiles, notamment le test de vitamine D et le test d'aspartate aminotransférase (AST) (qui sert généralement à déceler des dommages au foie), n'ont pas entraîné de réduction efficace ou durable des tests. Des études ontariennes ont révélé que ces deux tests étaient demandés dans des cas où le résultat n'était pas utile pour améliorer la santé du patient. En 2010, le Ministère a pris des mesures pour limiter les tests de vitamine D inutiles dans les laboratoires communautaires. Le nombre de tests est passé d'environ 760 000 en 2009-2010 à 173 000 en 2011-2012, mais il a plus que doublé entre 2011-2012 et 2015-2016 pour atteindre environ 385 000, alors que tous les autres types de tests n'ont augmenté que d'environ 1 %. En 2013, le Ministère a mis en oeuvre des critères d'admissibilité pour réduire les tests d'AST inutiles. Toutefois, quelques années après la mise en oeuvre de ces lignes directrices, un groupe représentant plusieurs fournisseurs de services de laboratoire communautaire a présenté au Ministère un rapport indiquant que près de 1,5 million de tests d'AST (ayant coûté environ 3,8 millions de dollars) effectués entre avril 2014 et mars 2015 n'avaient potentiellement aucune valeur clinique.

Nous avons également relevé des problèmes liés au coût des tests génétiques et aux iniquités

régionales dans la disponibilité des services de laboratoire.

- **Une stratégie inadéquate en matière de tests génétiques donne lieu à des analyses coûteuses hors pays.** L'approche du Ministère à l'égard de la demande croissante de tests génétiques (utilisés pour examiner le matériel génétique d'une personne, comme l'ADN) n'est pas rentable. Les médecins peuvent présenter une demande de test génétique au nom de leurs patients dans le cadre du Programme des services de santé hors pays, mais les coûts associés à ces tests sont importants. Entre 2011-2012 et 2015-2016, le nombre de tests génétiques effectués hors pays a presque doublé, et les coûts connexes ont augmenté d'environ 80 %. Au cours de cette période, l'Ontario a payé plus de 120 millions de dollars américains pour l'envoi de plus de 54 000 échantillons à l'extérieur du pays. Même si certains tests génétiques lui coûtaient moins cher s'ils étaient effectués dans la province, la stratégie actuelle du Ministère d'augmenter le nombre de tests effectués dans la province en est encore à un stade préliminaire. Dans certains cas, le Ministère a autorisé des laboratoires communautaires à effectuer ces tests, mais seulement s'ils visent des personnes ne résidant pas en Ontario. Le Ministère nous a informés que cet arrangement serait réexaminé dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie génétique.
- **Il faut déployer davantage d'efforts pour repérer les régions mal pourvues en services de laboratoire et remédier à la situation.** Le Ministère n'a pas établi de nombre cible de centres de prélèvement à l'échelle provinciale et n'a pas recueilli suffisamment d'information (par exemple, il ne suit pas le nombre de patients servis, comme le fait le ministère de la Santé de la Colombie-Britannique) à intervalles périodiques pour déterminer si le nombre et la taille actuels des centres de prélèvement communautaires de la province sont appropriés et suffisants pour répondre aux besoins des patients.

Une autre série de préoccupations a trait au manque de surveillance et de contrôle des services de laboratoire en Ontario et à la mesure du rendement des laboratoires.

- **Le volume élevé d'analyses de laboratoire en cabinet et la facturation correspondante des médecins font l'objet d'enquêtes limitées.** En 2015-2016, les médecins inscrits à l'Assurance-santé ont effectué environ 10,6 millions d'analyses de laboratoire en cabinet, ce qui représente environ 83 millions de dollars (ou 4 %) du financement total des services de laboratoire par le Ministère. Nous avons constaté que 120 médecins de famille et omnipraticiens étaient responsables de près de la moitié des tests de laboratoire effectués en cabinet. Les 15 médecins de ce groupe ayant facturé le plus grand nombre de tests en cabinet ont chacun effectué entre 75 000 et 182 000 tests et facturé entre 600 000 $ et 1,4 million de dollars en 2015-2016. Par comparaison, les médecins de famille et omnipraticiens ayant facturé des analyses de laboratoire en cabinet à l'Assurance-santé ont effectué environ 660 tests et facturé environ 4 700 $ en moyenne en 2015-2016. Le Ministère a examiné les factures de seulement 8 des 120 médecins de famille et omnipraticiens pour en vérifier l'exactitude.
- **Les analyses de laboratoire effectuées dans des cabinets de médecins ne sont pas assujetties aux exigences en matière de permis et de gestion de la qualité.** Contrairement aux laboratoires d'hôpitaux et communautaires, les médecins n'ont pas besoin de permis pour effectuer des analyses de laboratoire en cabinet, et ils ne sont pas tenus de participer au programme de gestion de la qualité de la province. Ce problème a été soulevé dans nos audits de 1995 et de

2005, ainsi que dans des études externes, mais il existe toujours, car le Ministère n'a pris aucune mesure pour y remédier.

- **Les pratiques de facturation des laboratoires d'hôpitaux ne font pas l'objet d'une surveillance.** Les hôpitaux peuvent faire faire leurs analyses de laboratoire par d'autres hôpitaux si leur équipement est en panne ou s'ils constatent qu'il n'est pas rentable de faire les analyses eux-mêmes. Toutefois, le Ministère n'a pas fourni de lignes directrices ni recueilli de données à cet égard afin d'assurer l'uniformité et d'empêcher les hôpitaux de tirer profit de cette pratique en surfacturant d'autres hôpitaux. Nous avons relevé des cas où les prix facturés entre hôpitaux pour une même analyse variaient considérablement, les différences de prix allant de 31 % à 176 %.
- **La mesure du rendement et la production de rapports des fournisseurs de services de laboratoire ne sont pas uniformes.** Le Ministère n'a pas établi d'objectifs de rendement provinciaux ni recueilli de données sur le rendement pour évaluer et surveiller tous les services de laboratoire et déterminer s'ils sont fournis en temps opportun et de manière efficace et uniforme à l'échelle de la province. Par conséquent, l'étendue de la mesure du rendement et des rapports varie selon le type de fournisseur de services de laboratoire. Dans l'ensemble, il y a très peu de rapports publics sur le rendement des services de laboratoire. Nous avons constaté des écarts de rendement importants, même au sein du même type de fournisseur de services de laboratoire. Par exemple, en 2016-2017, le taux de rejet des échantillons (c'est-à-dire le pourcentage de fois qu'une analyse ne peut être effectuée en raison d'une erreur commise lors du prélèvement ou de la manipulation de l'échantillon) variait entre 0 % et 4,4 % dans un échantillon de laboratoires d'hôpitaux de l'Ontario.
- **Le temps d'attente pour les services de laboratoire ne fait pas l'objet de cibles provinciales, de collecte de données, ni de surveillance.** Les fournisseurs de services de laboratoire fixent leurs propres objectifs en matière de temps d'attente pour le prélèvement des échantillons. Par exemple, l'un des fournisseurs de services de laboratoire communautaire s'est fixé comme cible de servir 90 % des patients dans ses centres de prélèvement dans un délai de 30 minutes, alors qu'un autre a pour cible de servir 90 % de ses patients dans un délai de 40 minutes. Dans les centres de prélèvement des hôpitaux, les cibles varient entre 20 et 45 minutes. Contrairement à l'Ontario, les laboratoires d'hôpitaux et communautaires de l'Alberta doivent soumettre des données sur les temps d'attente à Alberta Health Services, qui communique l'information à tous les laboratoires de l'Alberta afin de leur permettre d'évaluer leur rendement les uns par rapport aux autres. Le Ministère prévoyait recueillir des données sur les temps d'attente auprès des laboratoires communautaires en faisant en sorte qu'une tranche de 8,5 millions de dollars du financement accordé soit conditionnelle à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une définition uniforme du temps d'attente qu'ils pourraient utiliser pour recueillir des données et faire rapport au Ministère. Toutefois, il a soudainement abandonné sa collecte de données dans le cadre d'une initiative plus vaste visant à réaliser des économies à l'échelle du Ministère.
- **Le Ministère n'évalue pas l'efficacité ni l'efficience des fournisseurs de services de laboratoire.** Nous avons relevé des cas où un type de fournisseur de services de laboratoire pouvait effectuer certaines analyses de façon plus efficace et efficiente qu'un autre. Le Ministère pourrait en effet économiser de l'argent et assurer de meilleurs soins aux patients si certaines analyses étaient confiées

à un autre type de fournisseur. Par exemple, on s'attendait à ce qu'un hôpital économise environ 120 000 $ par année en effectuant lui-même les tests de dépistage du *Clostridium difficile* au lieu d'envoyer les prélèvements à un laboratoire régional de Santé publique Ontario. Les économies ont été réalisées en raison de l'obtention plus rapide des résultats d'analyse (en moins de 5 heures par opposition à un temps d'attente de 24 à 72 heures), ce qui permet à l'hôpital de poser un diagnostic plus rapidement, de libérer la salle d'isolement plus tôt et de l'utiliser pour d'autres patients.

- **La surveillance du programme de gestion de la qualité est inadéquate.** Le Ministère s'appuie sur le programme de gestion de la qualité de l'Institute for Quality Management in Healthcare (l'Institut) pour déterminer si les laboratoires fournissent des résultats d'analyse exacts, mais il ne recueille pas suffisamment de données utiles pour évaluer les résultats du programme de façon continue et déterminer les aspects des services de laboratoire qui devraient être améliorés. Par exemple, même si, dans l'ensemble, les laboratoires ont mis en oeuvre les politiques et processus requis par le programme de gestion de la qualité, nous avons relevé des variations régionales dans le nombre de cas de non-conformité (comme l'absence de documentation sur les procédures d'analyse ou de preuves de la formation continue du personnel de laboratoire) sur lesquelles le Ministère aurait pu se pencher. Entre 2013 et 2016, le nombre moyen de cas de non-conformité constatés lors des visites d'évaluation des RLISS aux fins d'agrément par l'Institut variait entre 8 et 28.

Conclusion générale

Dans l'ensemble, le Ministère a mis en place des systèmes, des procédures et des mesures de contrôle pour s'assurer que les services de laboratoire sont fournis aux Ontariens de façon sécuritaire et conforme aux lois, politiques et normes applicables, et que des résultats d'analyse exacts sont fournis aux professionnels de la santé en temps opportun d'après des normes d'analyse précises. Le programme de gestion de la qualité, qui évalue la qualité de tous les laboratoires autorisés en Ontario selon des critères rigoureux, obtient des résultats satisfaisants.

Cependant, le Ministère ne s'est pas assuré que les services de laboratoire sont fournis de façon rentable aux Ontariens. Cette situation est principalement attribuable au manque d'évaluation périodique du financement des différents types de fournisseurs et des services qu'ils offrent, ainsi qu'à la surveillance inadéquate des pratiques de facturation des laboratoires. Le Ministère n'a pas non plus veillé à ce que tous les Ontariens aient un accès égal aux services de laboratoire, principalement en raison du fait qu'aucune évaluation périodique n'a été effectuée pour cerner les régions mal servies et améliorer les services dans ces régions. En outre, le Ministère ne s'est pas assuré que des données exactes et complètes sur l'efficience et l'efficacité des services de laboratoire sont recueillies, évaluées, utilisées pour la gestion du rendement et l'amélioration des services, et rendues publiques. Cela est attribuable en grande partie à l'absence de cibles et de mesures du rendement provinciales, ce qui a donné lieu à des variations dans les normes de mesure du rendement et de production de rapports dans la province.

Le présent rapport contient 12 recommandations prévoyant 25 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) accueille favorablement le rapport de la vérificatrice générale sur le

système de services de laboratoire de l'Ontario. Nous croyons que les recommandations du rapport s'harmonisent avec les travaux continus du Ministère visant à moderniser le secteur des laboratoires de l'Ontario et qu'elles renforceront ces efforts.

En 2015, le Ministère a établi la Direction des laboratoires communautaires et de génétique comme point central des services de laboratoire et de génétique en Ontario, et des travaux sont en cours sur plusieurs stratégies. La Stratégie de modernisation pour les laboratoires communautaires du Ministère met à jour le modèle de financement des laboratoires communautaires en améliorant la valeur, l'accès, la responsabilisation et la qualité des services. Conformément à l'annexe 3 du projet de loi 87, *Loi de 2017 sur la protection des patients*, les modifications apportées à trois lois appuient l'objectif de modernisation du Ministère. Ce dernier fait des progrès dans la mise à jour des cadres réglementaires qui régissent la prestation des services de laboratoire.

Le Ministère a réalisé d'importants progrès dans l'optimisation des ressources dans le secteur des laboratoires communautaires : 1) il a élaboré un nouveau modèle de financement pour les laboratoires communautaires; 2) il a introduit des mises à jour du barème des prestations pour les services de laboratoire à la suite d'un examen systématique fondé sur des données probantes des codes de tarif; 3) il assure une plus grande responsabilisation et une plus grande capacité de surveiller et de gérer le rendement des laboratoires communautaires en assujettissant leur rémunération aux dispositions d'une entente de responsabilisation à compter de 2017-2018. Afin de s'assurer que les patients ont un meilleur accès aux services de laboratoire communautaire, des consultations sont en cours pour élaborer une stratégie de services de laboratoire dans les régions rurales et du Nord, et des fonds supplémentaires pour le prélèvement d'échantillons ont été mis en place afin d'améliorer les services de laboratoire dans les régions traditionnellement difficiles à servir.

Reconnaissant la croissance exponentielle de la demande de services génétiques et la nécessité d'un leadership ciblé pour favoriser l'amélioration du système génétique, le Ministère travaille en consultation et en collaboration avec des experts en génétique et des partenaires du système de santé par l'entremise de plusieurs groupes et comités consultatifs qui ont été constitués en 2016-2017 (par exemple, le groupe consultatif sur la génétique en Ontario et le Comité consultatif de dépistage génétique de Qualité des services de santé Ontario) pour répondre aux besoins immédiats en services génétiques à l'échelle de la province. Ces travaux appuieront l'introduction du cadre du système de génétique complet, une approche holistique de la prestation de services génétiques qui continue de tabler sur les efforts déployés par le Ministère pour accroître la capacité d'offrir de nouveaux tests et services génétiques dans l'ensemble du système de soins de santé.

2.0 Contexte

2.1 Processus de prestation de services de laboratoire

Les professionnels de la santé demandent et utilisent les tests de laboratoire à diverses fins, notamment pour déceler des changements dans la santé de leurs patients (comme les carences vitaminiques ou minérales et les infections virales), diagnostiquer des maladies (comme le diabète et le cancer) chez leurs patients, planifier des traitements, évaluer les résultats de traitements et surveiller les problèmes de santé ou les maladies de leurs patients au fil du temps. En 2015-2016,

les professionnels de la santé ont demandé plus de 700 types de tests de laboratoire en Ontario.

La **figure 1** montre que l'expérience du patient en matière de services de laboratoire comporte quatre étapes. Celles-ci varient selon le lieu d'exercice du professionnel de la santé, le type de test demandé et le type de fournisseur de services de laboratoire (voir la **section 2.2**). En règle générale, le processus commence par un professionnel de la santé (habituellement un médecin) qui signe et remet au patient un formulaire de demande de test, qui précise le type de test de laboratoire demandé. Une fois l'échantillon du patient prélevé et analysé par le laboratoire compétent, les résultats sont retournés au professionnel de la santé qui a demandé le test (par télécopieur, par la poste ou par voie électronique), qui s'en sert pour traiter le patient ou surveiller son état.

2.2 Types de laboratoires

L'Ontario compte quatre types de fournisseurs de services de laboratoire. Chacun effectue différents types d'analyses et reçoit des fonds de diverses sources (voir la **figure 2**).

2.2.1 Laboratoires communautaires

En règle générale, les laboratoires communautaires effectuent des analyses de laboratoire de routine pour les personnes qui vivent dans leur collectivité (par opposition aux personnes qui sont traitées dans les hôpitaux). La majorité des analyses effectuées par ces laboratoires servent à évaluer la santé globale d'une personne et consistent à déterminer la numération globulaire et le niveau des différents minéraux, hormones et protéines pour déceler divers troubles (comme l'anémie, le diabète et les maladies hépatiques).

Les analyses effectuées dans les laboratoires communautaires portent principalement sur des échantillons prélevés dans des centres de prélèvement communautaires. Au 31 mars 2017, l'Ontario comptait 356 centres de prélèvement communautaires et 18 laboratoires communautaires exploités par 7 sociétés privées. La **figure 3** montre la ventilation des fonds que le Ministère octroie à chacune des sept sociétés qui exploitent des laboratoires communautaires.

Le Ministère a établi une liste de prix des tests de laboratoire communautaire, qui indique le montant que les fournisseurs peuvent facturer au Régime d'assurance-santé de l'Ontario pour chaque analyse qu'ils effectuent. Depuis 1993-1994, le Ministère fixe un plafond au financement total accordé

Figure 1 : Processus de prestation de services de laboratoire en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

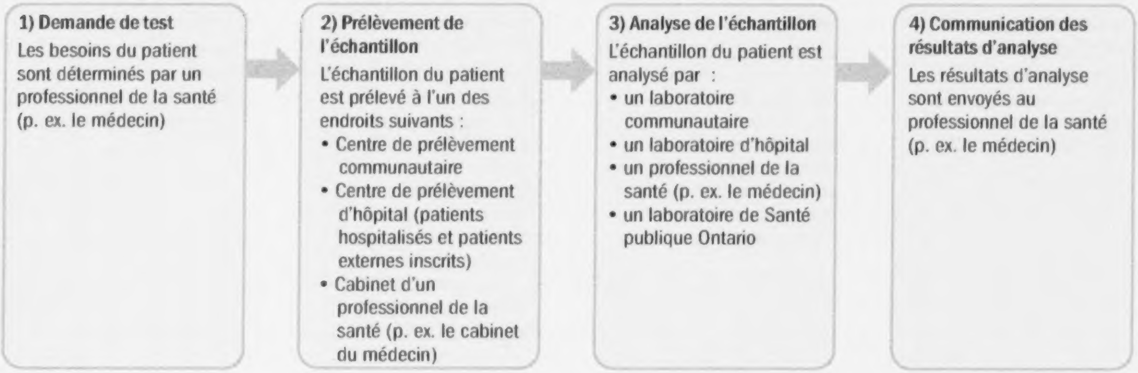


Figure 2 : Principaux fournisseurs de services de laboratoire en Ontario

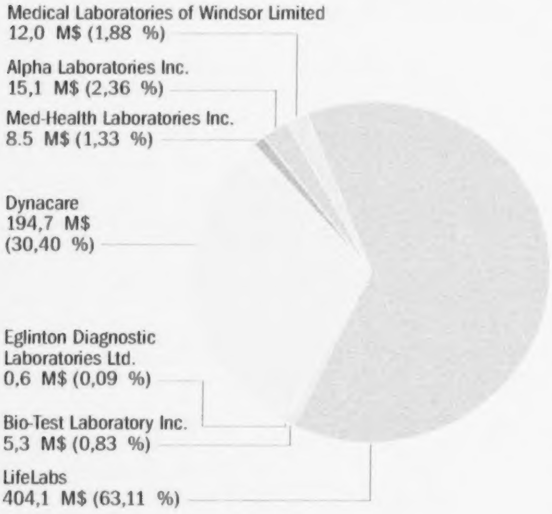
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Type de fournisseur de services de laboratoire	Types et exemples de tests effectués	Source de financement	Nombre de centres de prélèvement[1]	Nombre de laboratoires[1]	Coût par test (2015-2016)[2] ($)
1. Laboratoire	• Tests et dépistages moins urgents (p. ex. analyses sanguines pour déterminer le niveau de vitamines, d'électrolytes et de minéraux, et la numération globulaire) pour les personnes vivant dans la collectivité	• Tests assurés : Ministère (par l'entremise de l'Assurance-santé) • Tests non assurés : Les patients assument les frais ou se font rembourser par leur assurance privée	356[3]	18[3]	5,29
2. Laboratoire d'hôpital	• Presque tous les types de tests effectués par les laboratoires communautaires, pour les patients hospitalisés et les patients externes inscrits • Tests plus urgents/complexes (p. ex. analyses sanguines pour déceler un AVC ou une crise cardiaque) au service d'urgence	• Ministère (par l'entremise du budget global de l'hôpital)	182	169	9,02
Laboratoire d'hôpital : tests génétiques	• Tests plus complexes pour diagnostiquer une maladie ou une affection par l'analyse de l'ADN, ou déterminer le risque de la développer	• Ministère (principalement par l'entremise du budget global de l'hôpital)	–[4]	14[5]	410,26
3. Professionnel de la santé (en cabinet)	• Principalement des tests hors laboratoire qu'il est facile d'effectuer pour poser un diagnostic et déterminer le traitement (p. ex. tests d'urine pour détecter la grossesse ou la présence de drogues)	• Ministère (par l'entremise de l'Assurance-santé)	11 202[6]	11 202[6]	7,80[6]
4. Laboratoire de Santé publique Ontario	• Tests plus spécialisés pour dépister des maladies infectieuses (p. ex. VIH, hépatite) • Tests pour confirmer les résultats positifs de tests de dépistage de maladies infectieuses effectués dans un laboratoire communautaire ou d'hôpital	• Ministère (financé par Santé publique Ontario)	–[4]	11	18,34

1. Données à jour au 31 mars 2017.
2. Le coût par test a été calculé en divisant les dépenses du Ministère dans le secteur des laboratoires en 2015-2016 par le volume total de tests effectués par ce secteur en 2015-2016. Les hôpitaux et Santé publique Ontario ont affecté une partie du budget global qu'ils ont reçu du Ministère à la prestation de services de laboratoire. Une partie des fonds alloués par Santé publique Ontario aux services de laboratoire se rapporte à des dépenses qui ne sont pas directement liées aux tests de laboratoire sur des patients, comme le financement pour la surveillance des maladies transmissibles, l'intervention en cas d'épidémie, la recherche et d'autres services.
3. Les laboratoires et centres de prélèvement communautaires sont exploités par sept entreprises privées.
4. Les échantillons pour les tests génétiques effectués dans les laboratoires d'hôpitaux sont généralement prélevés dans des centres de prélèvement d'hôpitaux. Les échantillons envoyés aux laboratoires de Santé publique Ontario sont généralement prélevés dans des centres de prélèvement communautaires ou d'hôpitaux.
5. Quatorze laboratoires d'hôpitaux sont autorisés à effectuer des tests génétiques en Ontario.
6. En 2015-2016, ces médecins ont effectué la totalité ou une partie des tests de laboratoire selon la formule de la rémunération à l'acte, aux termes de laquelle chacun des tests est facturé à l'Assurance-santé. D'autres médecins peuvent avoir effectué des tests de laboratoire en 2015-2016 qui n'ont pas été facturés à l'Assurance-santé selon la formule de la rémunération à l'acte.

Figure 3 : Financement accordé par le Ministère aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Note :

- Le financement accordé aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire en 2015-2016 n'avait pas été finalisé au moment de notre audit.
- Les fournisseurs de services de laboratoire communautaire qui exercent des activités en Ontario sont des sociétés privées.
- Un huitième fournisseur de services de laboratoire communautaire (Reese Nuclear Medicine Laboratory) a facturé environ 7 800 $ au Ministère en 2015-2016. Il n'est pas inclus dans la ventilation ci-dessus.

au secteur des laboratoires communautaires (le « plafond sectoriel »). En 1996-1997, il a imposé un plafond au financement accordé à chaque fournisseur de services de laboratoire communautaire (le « plafond organisationnel »). Ce système de plafonnement a permis au Ministère de limiter ses coûts globaux. La **figure 4** présente le total des montants facturés au Ministère par les fournisseurs de services de laboratoire communautaire et le total des paiements faits par le Ministère, compte tenu du « plafond sectoriel », entre 2006-2007 et 2015-2016.

En 2015-2016, les fournisseurs de services de laboratoire communautaire ont effectué plus de 121 millions d'analyses, pour lesquelles ils ont reçu environ 640 millions de dollars du Ministère. De cette somme, 606 millions de dollars ont été versés aux fournisseurs de services en fonction des analyses qu'ils ont facturées à l'Assurance-santé. Les 34 millions de dollars restants ont servi principalement à régler le coût de deux analyses visées par des ententes de financement distinctes : le test de l'antigène prostatique spécifique (qui sert à diagnostiquer le cancer de la prostate) et la recherche de sang occulte dans les selles (qui sert à dépister le cancer colorectal).

2.2.2 Laboratoires d'hôpitaux

En règle générale, les laboratoires d'hôpitaux fournissent des services de laboratoire aux patients hospitalisés et aux patients externes. En plus des types d'analyses courantes que l'on retrouve dans les laboratoires communautaires, les laboratoires d'hôpitaux effectuent des tests plus urgents et plus complexes (comme l'analyse sanguine pour déterminer si la personne qui se présente aux urgences a subi un AVC ou une crise cardiaque) que les laboratoires communautaires ne sont pas autorisés à effectuer. Au 31 mars 2017, il y avait 182 centres de prélèvement dans les hôpitaux et 169 laboratoires d'hôpitaux (certains hôpitaux comptent plusieurs centres de prélèvement).

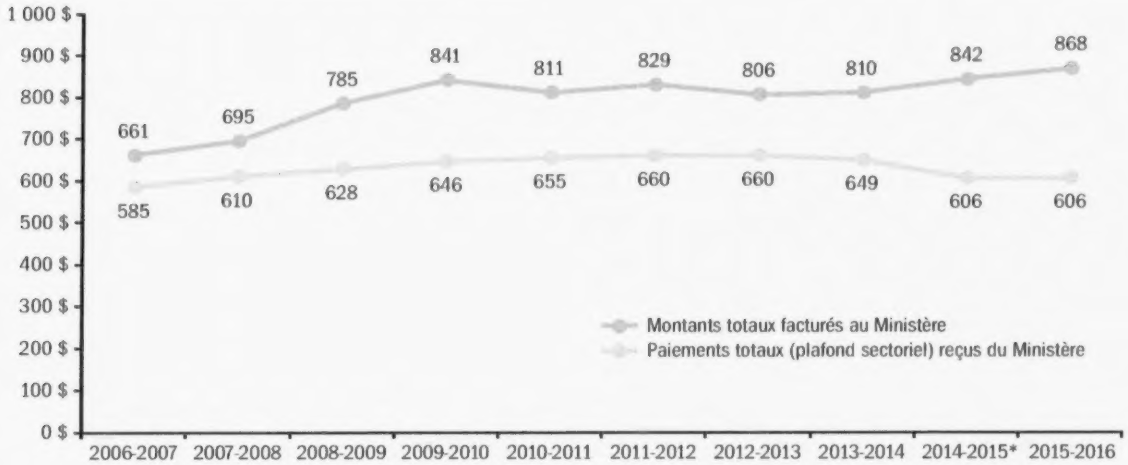
Chaque hôpital finance son ou ses laboratoires de façon autonome, principalement sur le budget global qu'il reçoit du Ministère par l'entremise d'un des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS). En 2015-2016, les hôpitaux ont dépensé environ 1,1 milliard de dollars pour effectuer environ 123 millions d'analyses de laboratoire.

2.2.3 Laboratoires d'hôpitaux : tests génétiques

Les tests génétiques sont un type d'analyse de laboratoire qui consiste à examiner le matériel génétique d'une personne, comme les brins d'ADN. Les résultats d'un test génétique peuvent aider à confirmer ou à infirmer la présence d'une maladie génétique soupçonnée ou à déterminer le

Figure 4 : Montants totaux facturés au Ministère par le secteur des services de laboratoire communautaire et paiements totaux reçus du Ministère, 2006-2007 à 2015-2016 (en millions de dollars)

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Note : Cette figure montre les montants facturés et les paiements reçus par les fournisseurs de services de laboratoire communautaire relativement aux tests figurant dans la liste de prix du Ministère. Pour chacune des années indiquées, les paiements totaux versés aux fournisseurs correspondaient au plafond sectoriel fixé par le Ministère. Les fournisseurs de services de laboratoire communautaire reçoivent d'autres fonds du Ministère pour la réalisation de tests (il s'agit principalement du test de diagnostic du cancer de la prostate et d'un autre test qui sert à dépister le cancer colorectal). En 2015-2016, le Ministère a versé 34 millions de dollars aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire pour ces tests en dehors du plafond sectoriel.

* La baisse du plafond sectoriel en 2014-2015 est principalement attribuable au retrait de fonds que les fournisseurs de services de laboratoire communautaire ont reçus dans le cadre d'une entente distincte. Cette entente a été annulée en 2015-2016 pour aider à atteindre les objectifs de réduction des coûts dans le cadre du budget de 2015 du gouvernement.

risque que le patient développe ou transmette un trouble génétique. La majorité des tests génétiques effectués chaque année en Ontario servent à diagnostiquer et à traiter des cancers ainsi qu'à déceler d'éventuels troubles génétiques chez le foetus.

La plupart des tests génétiques sont effectués dans les laboratoires d'hôpitaux et sont financés par les budgets globaux des hôpitaux. En 2015-2016, les hôpitaux de l'Ontario ont dépensé environ 65 millions de dollars pour effectuer quelque 157 000 tests génétiques. De plus, en 2015-2016, le Ministère a dépensé environ 31 millions de dollars américains pour faire effectuer quelque 15 300 tests génétiques hors pays.

2.2.4 Tests effectués dans les cabinets de professionnels de la santé

Les médecins et autres professionnels agréés de la santé peuvent effectuer certains tests directement sur leurs patients et en facturer le coût au Ministère par l'entremise de l'Assurance-santé. La plupart de ces tests, appelés « analyses hors laboratoire », peuvent être effectués assez facilement par comparaison avec d'autres tests de laboratoire, car ils ne requièrent pas d'équipement perfectionné. Mentionnons, par exemple, les tests de glycémie, les tests de dépistage de l'abus de médicaments ou de drogues, l'analyse de l'urine par bandelettes, les tests de grossesse et les tests de cholestérol.

En 2015-2016, plus de 11 200 médecins en Ontario ont facturé à l'Assurance-santé environ 83 millions de dollars pour quelque 10,6 millions d'analyses qu'ils ont effectuées dans leur cabinet. Il s'agissait principalement d'analyses d'urine

(pour détecter et gérer des affections telles que les infections des voies urinaires, les maladies rénales et le diabète) et d'analyses visant à détecter la présence de drogues illicites.

2.2.5 Laboratoires de Santé publique Ontario

Santé publique Ontario est un organisme gouvernemental chargé de fournir des conseils et un soutien scientifiques et techniques au gouvernement, aux travailleurs de la santé et aux secteurs connexes. Il a été créé en 2007 à la suite de plusieurs événements de santé publique, notamment l'éclosion d'infections à *E. coli* à Walkerton en 2000 et du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) en 2003.

L'une des responsabilités de Santé publique Ontario consiste à fournir des services de laboratoire aux professionnels de la santé partout en Ontario. Avant la création de Santé publique Ontario, ces services de laboratoire étaient fournis par le Ministère. Santé publique Ontario exploite 11 laboratoires qui ont principalement pour tâche de dépister les maladies infectieuses aux fins de diagnostic ou de confirmer les résultats d'analyse positifs obtenus par les laboratoires d'hôpitaux ou communautaires. Les laboratoires de Santé publique Ontario sont également chargés de dépister les maladies rares (comme la maladie à virus Zika), les éclosions régionales de maladies (comme la rougeole), les bactéries dans les aliments et l'eau, ainsi que la surveillance des maladies infectieuses en laboratoire.

En 2015-2016, Santé publique Ontario a reçu 151 millions de dollars du Ministère. Il en a dépensé environ les deux tiers (soit 101 millions de dollars) pour effectuer quelque 5,5 millions d'analyses de laboratoire. Cela comprend environ 300 000 tests de dépistage d'agents pathogènes dans l'eau et la nourriture.

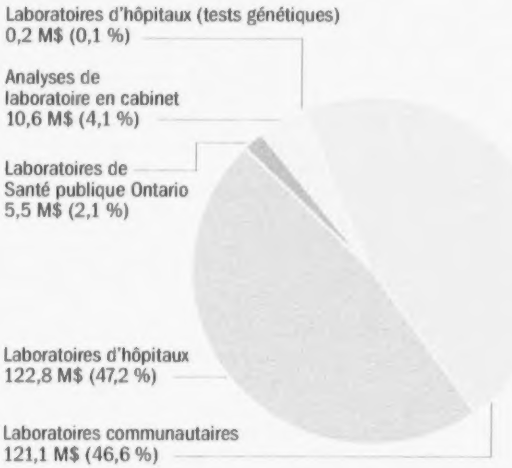
2.3 Volume des services de laboratoire et dépenses du Ministère

En 2015-2016, environ 260 millions d'analyses de laboratoire ont été effectuées en Ontario, dont la majorité par les laboratoires d'hôpitaux et communautaires. La **figure 5** présente la ventilation des tests par type de fournisseur. Entre 2011-2012 et 2015-2016, le volume global de tests de laboratoire en Ontario a augmenté d'environ 4 %.

En 2015-2016, le Ministère a dépensé environ 2 milliards de dollars pour des services de laboratoire. La **figure 6** présente la ventilation des dépenses d'analyses de laboratoire par type de fournisseur. Entre 2011-2012 et 2015-2016, les dépenses globales du Ministère à ce chapitre ont augmenté d'environ 2 %.

Figure 5 : Volume de tests par type de fournisseur de services de laboratoire, 2015-2016

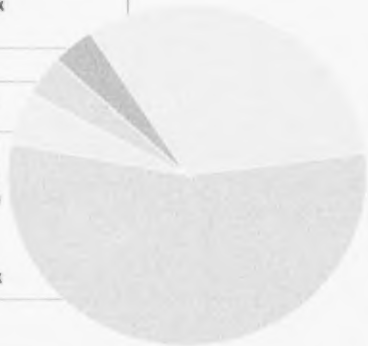
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Note : Au moment de notre audit, les données de 2015-2016 étaient les dernières données disponibles. Le Ministère n'avait pas non plus finalisé l'information sur le volume de tests des laboratoires communautaires. Nous avons inclus la meilleure information disponible au moment de notre audit.

Figure 6 : Financement accordé par le Ministère par type de fournisseur de services de laboratoire, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



* Sont exclues du financement des tests génétiques des dépenses d'environ 31 millions de dollars américains pour les tests génétiques hors pays.

2.4 Délivrance de permis et gestion de la qualité des services de laboratoire

La *Loi autorisant des laboratoires médicaux et des centres de prélèvement* exige que tous les laboratoires communautaires médicaux, d'hôpitaux et de Santé publique Ontario, ainsi que les centres de prélèvement, soient titulaires d'un permis délivré par la Direction des laboratoires communautaires et de génétique du Ministère. Le Ministère est en mesure d'effectuer des inspections sans préavis dans les installations des fournisseurs de services de laboratoire.

Pour conserver leur permis, les laboratoires et les centres de prélèvement doivent participer au programme de gestion de la qualité géré par l'Institute for Quality Management in Healthcare (l'Institut). Ce programme a été mis sur pied par l'Ontario Medical Association (l'OMA) en 1974 et a été transféré à l'Institut (filiale de l'OMA) en 2015. L'Institut reçoit environ 4,7 millions de dollars par année du Ministère pour exécuter son programme de gestion de la qualité des fournisseurs de services de laboratoire en Ontario. Ce programme comporte deux grands volets : l'agrément et la vérification des compétences, qui sont résumés à la **figure 7**.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit avait pour objectif d'évaluer les systèmes, les procédures et les mesures de contrôle mis en place par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) pour s'assurer que :

- les services de laboratoire sont accessibles aux Ontariens;
- des résultats d'analyse exacts sont fournis aux professionnels de la santé en temps opportun d'après des normes d'analyse précises;

Figure 7: Résumé du programme de gestion de la qualité applicable aux fournisseurs de services de laboratoire autorisés en Ontario

Source des données : Institute for Quality Management in Healthcare

	Agrément	Vérification des compétences
Objet	S'assurer que des processus ont été mis en place dans les laboratoires.	S'assurer que les processus mis en place dans les laboratoires sont efficaces.
Méthode	• Effectuer une évaluation sur place tous les quatre ans pour examiner les politiques et procédures des laboratoires et déterminer si elles sont conformes aux exigences et normes du programme. • Examiner l'autoévaluation effectuée par les laboratoires deux ans après l'évaluation sur place précédente.	• Envoyer un échantillon de prélèvements aux laboratoires aux fins d'analyse, avec la consigne de retourner les résultats à l'Institute for Quality Management in Healthcare, qui les analyse et en vérifie l'exactitude.

- les services de laboratoire fournis aux Ontariens sont rentables;
- les services de laboratoire fournis aux Ontariens sont sécuritaires et conformes aux lois, politiques et normes applicables;
- des données exactes et complètes sur l'efficience et l'efficacité des services de laboratoire sont recueillies, évaluées, utilisées pour la gestion du rendement et l'amélioration des services, et rendues publiques, au bénéfice des Ontariens.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour réaliser l'objectif de l'audit. Nous avons fondé ces critères sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables ainsi que sur des études internes et externes. La haute direction du Ministère a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes, dont la liste figure à l'**annexe 1**.

Nous avons effectué notre audit principalement à la Direction des laboratoires communautaires et de génétique du Ministère à Toronto, entre décembre 2016 et juin 2017. Le 3 novembre 2017, nous avons obtenu du Ministère une déclaration écrite portant qu'il nous avait fourni tous les renseignements dont il avait la connaissance et qui pourraient avoir une incidence importante sur les conclusions du présent rapport. Nous avons également rencontré des employés clés du Ministère affectés à la surveillance des services de laboratoire et examiné des documents et données connexes.

De plus :

- Nous avons rencontré des membres de la haute direction et du personnel de l'Institute for Quality Management in Healthcare (l'Institut), et examiné des données et des documents de l'Institut, pour comprendre le programme de gestion de la qualité auquel sont assujettis en Ontario tous les laboratoires (communautaires, d'hôpitaux et de Santé publique Ontario) et centres de prélèvement titulaires de permis.
- Nous avons discuté avec des représentants de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et de l'Ontario Medical Association pour comprendre le processus de surveillance des tests de laboratoire effectués dans les cabinets de médecins et recueillir les réflexions des médecins sur le système de laboratoire de l'Ontario.
- Nous avons parlé, en personne ou par téléphone, à des représentants de divers groupes d'intervenants du secteur des laboratoires, dont l'Ontario Association of Medical Laboratories (une association qui représente six laboratoires communautaires, dont les deux principaux en Ontario), In-Common Laboratories (un organisme sans but lucratif qui aide les professionnels de la santé et les laboratoires qui ne sont pas en mesure d'effectuer des analyses eux-mêmes ou qui choisissent de ne pas le faire à trouver des laboratoires pouvant les faire pour eux), l'Association des laboratoires régionaux de l'est de l'Ontario (un organisme sans but lucratif regroupant 16 laboratoires d'hôpitaux membres du RLISS de Champlain), et Choisir avec soin Canada (une campagne qui amène les cliniciens et les patients à engager un dialogue au sujet des tests et des traitements inutiles, y compris les tests de laboratoire).
- Nous avons parlé à des représentants d'organismes provinciaux responsables de la surveillance des services de laboratoire en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et au Québec afin de cerner les pratiques exemplaires et de comprendre le processus de surveillance des services de laboratoire ailleurs au Canada.
- Nous avons examiné les questions d'audit pertinentes soulevées dans notre audit de 2005 des services de laboratoires de santé et dans l'étude du secteur des laboratoires communautaires de l'Ontario effectuée en 2015 par le Comité d'experts en matière de services de laboratoire à la demande du

Ministère. L'**annexe 2** présente un résumé de l'état de mise en oeuvre des recommandations formulées dans le rapport de ce comité.

En outre, nous avons retenu les services d'un expert-conseil indépendant possédant une expertise dans le domaine des services de laboratoire pour nous aider à mener notre audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Des paiements en trop ont été faits aux laboratoires communautaires

Le Ministère n'a pas effectué de mise à jour importante de sa liste de prix, qui fixe le montant versé aux laboratoires communautaires pour effectuer des analyses de laboratoire, depuis 1999. Nous estimons que les fournisseurs de services de laboratoire communautaire, qui effectuent près de 50 % des analyses de laboratoire en Ontario (voir la **figure 5**), ont reçu du Ministère des paiements en trop d'au moins 39 millions de dollars en 2015-2016. Bien que le Ministère prévoie instaurer une nouvelle liste de prix en 2017-2018, cette liste n'est pas fondée sur les coûts réels des fournisseurs de services de laboratoire communautaire en Ontario.

4.1.1 Une liste de prix périmée a donné lieu à des paiements en trop aux laboratoires communautaires

L'Ontario compte actuellement sept fournisseurs de services de laboratoire communautaire (voir la **figure 4**). Ceux-ci sont principalement payés en vertu d'une entente de paiement à l'acte conclue avec le Ministère, selon laquelle le fournisseur facture des montants au Régime d'assurance-santé de l'Ontario en fonction d'une liste de prix qui définit le type de test et en fixe le prix. Les montants versés à chaque fournisseur de services de laboratoire communautaire correspondent au prix du test multiplié par le nombre de tests du même type, jusqu'à concurrence d'un plafond qui limite le montant total que chaque fournisseur peut recevoir du Ministère (voir la **section 2.2.1**). Une fois qu'ils ont atteint leur plafond, les fournisseurs continuent d'offrir et de facturer leurs services. Entre 2011-2012 et 2015-2016, ils ont facturé collectivement au-delà de 30 % de plus que ce qu'ils ont reçu du Ministère dans le cadre du régime de plafonnement.

Le Ministère est responsable de l'examen et de la révision de la liste de prix. Toutefois, au moment de notre audit, aucun mécanisme d'examen et de révision périodique de la liste n'était en place. La liste de prix n'a donc pas été révisée en profondeur depuis 1999. La liste en vigueur est périmée et ne tient pas compte de l'évolution des techniques d'analyse ni des progrès technologiques réalisés à ce chapitre, lesquels ont entraîné une automatisation importante des processus d'analyse et une réduction du coût de bon nombre de tests courants.

Le Ministère a commencé à examiner et à mettre à jour la liste des prix en 2013, mais il a mis ce processus en veilleuse, car l'examen portait uniquement sur les prix d'un nombre limité de tests, et le Ministère voulait élaborer une stratégie plus cohérente pour moderniser le secteur des laboratoires communautaires, notamment en modifiant l'entente de financement à l'acte avec les fournisseurs de services de laboratoire communautaire.

En 2015, le Ministère a demandé à un comité d'experts d'examiner le secteur des laboratoires communautaires de l'Ontario. Ce comité a recommandé au Ministère de réviser la liste de prix. Le Ministère a donc retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils en 2016 pour effectuer un examen de la liste de prix, et il s'est fondé sur les résultats de l'examen pour établir la nouvelle liste.

Il ressort de notre examen de la liste de prix en vigueur et de la nouvelle liste proposée pour 2017-2018 que le prix de certains tests

courants a diminué considérablement, ce qui signifie que le Ministère verse des montants en trop aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire. La **figure 8** donne des exemples de tests courants qui affichent d'importants écarts de prix (allant de 41 % à 77 %) entre la liste de prix en vigueur et la nouvelle liste proposée.

Le régime de plafonnement ne permet pas d'éviter les paiements en trop

Même si le régime actuel de plafonnement du financement a permis au Ministère de stabiliser et de limiter le coût global des services de laboratoire communautaire en plafonnant le montant que chaque fournisseur peut recevoir du Ministère, la liste de prix en vigueur donne toujours lieu à des paiements en trop. Ceux-ci auraient pu être évités ou réduits si le Ministère avait examiné et révisé périodiquement sa liste de prix.

Selon le volume de chaque type de test effectué par les laboratoires communautaires en 2015-2016, nous avons calculé que le Ministère aurait versé environ 39 millions de dollars de moins aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire s'il avait instauré la nouvelle liste de prix en 2015-2016 au lieu d'utiliser celle de 1999. En 2015-2016, les fournisseurs de services de laboratoire communautaire ont facturé environ 868 millions de dollars au Ministère en se fondant sur la liste de prix en vigueur, mais le montant réel que le Ministère leur a versé a été plafonné à environ 606 millions de dollars (voir la **figure 4**). Si la nouvelle liste avait été en vigueur en 2015-2016, ces fournisseurs auraient facturé au Ministère et reçu environ 567 millions de dollars, soit 39 millions de dollars de moins que les 606 millions versés à ces fournisseurs en 2015-2016 dans le cadre du régime de plafonnement.

Le Fonds d'atténuation proposé retardera les économies du Ministère

La mise en oeuvre de la nouvelle liste de prix se traduirait par des économies immédiates, mais le Ministère n'a pas l'intention d'en profiter pleinement. Il propose plutôt d'utiliser les économies pour établir un fonds d'atténuation triennal (à un coût total de plus de 95 millions de dollars) afin de venir en aide aux fournisseurs

Figure 8 : Exemples d'écarts de prix importants entre la liste de prix en vigueur du Ministère et la nouvelle liste de prix proposée pour des tests de laboratoire courants, 2015-2016
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type de test	But le plus courant du test	Volume de tests (2015-2016) (millions)	Prix selon la liste de prix proposée ($)*	Prix selon la liste de prix proposée ($)*	Écart de prix (%)
25-hydroxyvitamine D	Déterminer les niveaux de vitamine D	0,38	51,70/test	11,66/test	77
Thyréostimuline	Dépister les troubles thyroïdiens	5,40	9,82/test	3,58/test	64
Temps de prothrombine	Vérifier l'efficacité des médicaments pour prévenir les caillots sanguins	1,72	6,20/test	2,66/test	57
Glucose	Dépister, diagnostiquer et surveiller le diabète	6,42	2,59/test	1,28/test	51
Hémogramme	Détecter l'anémie, l'état nutritionnel, des infections et certains cancers	8,27	6,72/test	3,98/test	41

*Selon les prix figurant dans la liste de prix proposée du Ministère au 30 juin 2017.

de services de laboratoire communautaire, qui recevront initialement moins d'argent du Ministère chaque année étant donné les prix plus bas de la nouvelle liste de prix. Autrement dit, au cours des trois premières années de mise en oeuvre de la nouvelle liste, le Ministère fournira des fonds additionnels aux fournisseurs pour compenser les montants qu'ils toucheront en moins. Par conséquent, le Ministère ne bénéficiera pleinement de la réduction des paiements versés aux fournisseurs qu'à partir de la quatrième année suivant l'instauration de la nouvelle liste de prix.

D'autres études portant sur le secteur des laboratoires communautaires de l'Ontario ont soulevé des préoccupations au sujet de la liste de prix en vigueur, qui a entraîné le versement aux fournisseurs de montants dépassant largement leurs coûts. Par exemple :

- Selon le rapport du Comité d'experts en matière de services de laboratoire (le Comité d'experts) mandaté par le Ministère en 2015, il ressort d'anciens travaux sur le secteur des services de laboratoire communautaire de l'Ontario, effectués en 2012 par un cabinet d'experts-conseils pour le compte du Ministère, que « le prix des services de laboratoire fixé dans la liste actuelle des prestations, trop généreux, donnerait une importante marge de profit aux laboratoires communautaires ».
- Un rapport publié en 2015 par un groupe d'intervenants (composé de petits fournisseurs de services de laboratoire communautaire, d'organismes sans but lucratif, de médecins et de groupes de patients) estimait que le gouvernement avait peut-être versé des paiements en trop à certains fournisseurs au cours des 15 dernières années, car la liste de prix des services de laboratoire communautaire ne reflète pas fidèlement les coûts réels des fournisseurs.

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons calculé que le Ministère aurait dépensé environ 39 millions de dollars de moins en 2015-2016 s'il avait mis en oeuvre sa nouvelle liste de prix cette année-là. Toutefois, le trop-payé de 39 millions de dollars que nous avons estimé s'applique uniquement à l'exercice 2015-2016. Nous ne sommes pas en mesure d'estimer le trop-payé global, car nous ne savons pas combien les tests auraient coûté au cours des années précédentes si le Ministère avait mis à jour la liste des prix plus régulièrement depuis 1999.

4.1.2 La nouvelle liste de prix n'est pas fondée sur toutes les données pertinentes

Même si le Ministère prévoit réviser sa liste de prix en 2017-2018, la version provisoire de cette liste n'est pas fondée sur des données sur les coûts réels de tous les fournisseurs de services de laboratoire communautaire de l'Ontario. Cela s'explique par le fait que le Ministère n'a pas accès aux données financières (comme les coûts associés aux analyses de laboratoire ou les marges bénéficiaires) des fournisseurs de services de laboratoire communautaire en vertu des ententes de paiement à l'acte conclues avec ces fournisseurs.

En 2016, le Ministère a retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils pour effectuer la révision de la liste de prix qui est en place depuis 1999. Les prix mis à jour de la nouvelle liste du Ministère sont fondés en grande partie sur les prix proposés par le cabinet d'experts-conseils, dont certains ont été rajustés en fonction des commentaires reçus de fournisseurs de services de laboratoire communautaire et des conseils formulés par un spécialiste en laboratoires communautaires engagé par le Ministère.

Le cabinet d'experts-conseils a utilisé les listes de prix d'autres administrations canadiennes ainsi que des renseignements sur les coûts provenant des hôpitaux de l'Ontario, des laboratoires de santé publique, de fournisseurs de services de laboratoire aux États-Unis et d'un fournisseur de services de laboratoire communautaire de l'Ontario représentant moins du tiers du volume provincial

d'analyses de laboratoire communautaire, pour déterminer le prix de base (coût) de chaque test. Il a majoré ce prix de 30 % (pour couvrir les frais généraux tels que l'administration et le loyer des centres de prélèvement et des laboratoires), puis y a ajouté une marge bénéficiaire de 20 %, pour obtenir le prix final recommandé des tests figurant sur la liste de prix provisoire.

Nous remettons toutefois en question la pertinence des renseignements utilisés pour établir la nouvelle liste de prix pour les fournisseurs de services de laboratoire communautaire, car les données complètes sur les coûts provenant des deux principaux fournisseurs de services de laboratoire communautaire en Ontario (qui représentent la plus grande partie du financement versé par le Ministère à cette catégorie de fournisseurs) n'ont pas été mises à la disposition du cabinet d'experts-conseils. Ces fournisseurs nous ont informés qu'ils n'avaient pas fourni de données sur leurs coûts ni d'autres données financières au Ministère ni au cabinet d'experts-conseils. Étant donné que leur volume de tests est supérieur à celui de bon nombre d'hôpitaux et de fournisseurs de services de laboratoire communautaire de taille modeste, ces deux grands fournisseurs sont en mesure de réaliser des économies d'échelle et de réduire le coût global par test. En outre, en l'absence de données financières de ces fournisseurs, le Ministère ne pouvait pas savoir si les frais généraux et la marge bénéficiaire dont le cabinet d'experts-conseils s'est servi pour établir la nouvelle liste de prix étaient raisonnables.

Les tentatives antérieures du Ministère pour déterminer les coûts des laboratoires communautaires ont également échoué. En réponse à notre suivi de 2007 de l'audit des services de laboratoire de santé que nous avons effectué en 2005, le Ministère a déclaré qu'il prévoyait effectuer un examen en deux étapes qui lui permettrait de déterminer les coûts réels des laboratoires communautaires en Ontario au plus tard en 2008-2009. Toutefois, des changements intervenus dans la direction ou la division du Ministère chargée de surveiller les services de laboratoire communautaire ne lui ont pas permis de terminer l'examen. Depuis 2008-2009, le Ministère a modifié son processus de surveillance des services de laboratoire communautaire à quatre reprises. Pour la plupart des années comprises entre 2008-2009 et 2015-2016, aucun cadre du Ministère n'était chargé exclusivement de superviser ces services. En d'autres termes, la surveillance du secteur des laboratoires communautaires ne relève pas de façon constante d'une personne ou d'un groupe particulier au sein du Ministère depuis 2008-2009.

RECOMMANDATION 1

Pour que les paiements faits aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire soient raisonnables, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit :

- établir un processus d'évaluation et de révision périodique de la liste de prix des services de laboratoire communautaire, fondé sur les coûts réels des laboratoires communautaires et l'avis d'experts du secteur;
- recueillir et évaluer périodiquement les données sur les coûts des fournisseurs de services de laboratoire communautaire pour s'assurer que le montant payé par le Ministère est fondé sur des renseignements pertinents.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il appuie l'établissement d'un processus de mise à jour régulière des prix dans le barème des prestations pour les services de laboratoire (SOB-LS), un élément clé de la Stratégie de modernisation pour les laboratoires communautaires du Ministère. Le Ministère est en train d'élaborer des plans pour mettre sur pied un comité d'examen et d'utilisation des tests, composé d'experts de l'industrie, pour donner suite à cet engagement. Ces travaux

devraient commencer à la fin de l'exercice 2017-2018.

Le Ministère souhaite obtenir le prix le plus bas possible pour les tests et utiliser tous les renseignements disponibles, y compris sur les coûts de laboratoire, dans la mesure du possible, afin d'établir le paiement des tests de laboratoire (il est à noter que les sociétés privées ne sont pas tenues de fournir des renseignements sur les coûts au Ministère).

En 2017-2018, le Ministère appliquera le barème des prestations SOB-LS mis à jour en fonction des données sur les coûts provenant de divers laboratoires, ce qui fera baisser le prix des tests. Ces prix réduits résultent d'économies d'échelle et d'avancées dans la technologie et l'automatisation des tests. Le Ministère a pris des mesures pour limiter la possibilité de paiements excédentaires en mettant en place un système de plafonnement financier qui limite les paiements aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire. Bien qu'il soit difficile de quantifier les trop-payés historiques, le Ministère a atténué le risque en gelant et en réduisant le financement au cours des dernières années, en conséquence de la baisse des coûts associés à de nombreux tests de laboratoire.

4.2 La gestion du secteur des laboratoires est fragmentée

En raison de la gestion fragmentée du secteur des laboratoires par le Ministère, il n'a pas été possible d'évaluer la pertinence du financement accordé aux différents fournisseurs de services de laboratoire, ni l'efficacité et l'efficience des services qu'ils fournissent. Bien que la Direction des laboratoires communautaires et de génétique du Ministère soit responsable de la délivrance des permis aux laboratoires en Ontario, d'autres fonctions (comme le financement, la planification, l'exploitation et la surveillance) du secteur des laboratoires de la province relèvent de diverses directions et divisions du Ministère, selon le type de fournisseur de services de laboratoire (voir la **figure 9**). Plus précisément :

- les laboratoires communautaires sont exploités par des fournisseurs de services supervisés par la Direction des laboratoires communautaires et de génétique du Ministère;
- les laboratoires d'hôpitaux sont exploités par leurs hôpitaux respectifs, qui rendent compte à la Direction des hôpitaux du Ministère et aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), qui sont supervisés par la Direction de la liaison avec les RLISS du Ministère;
- les laboratoires de Santé publique Ontario sont exploités par Santé publique Ontario, qui relève de la Division de la santé de la population et de la santé publique du Ministère;
- les tests de laboratoire offerts dans les cabinets de médecins sont surveillés par la Direction des services de santé du Ministère.

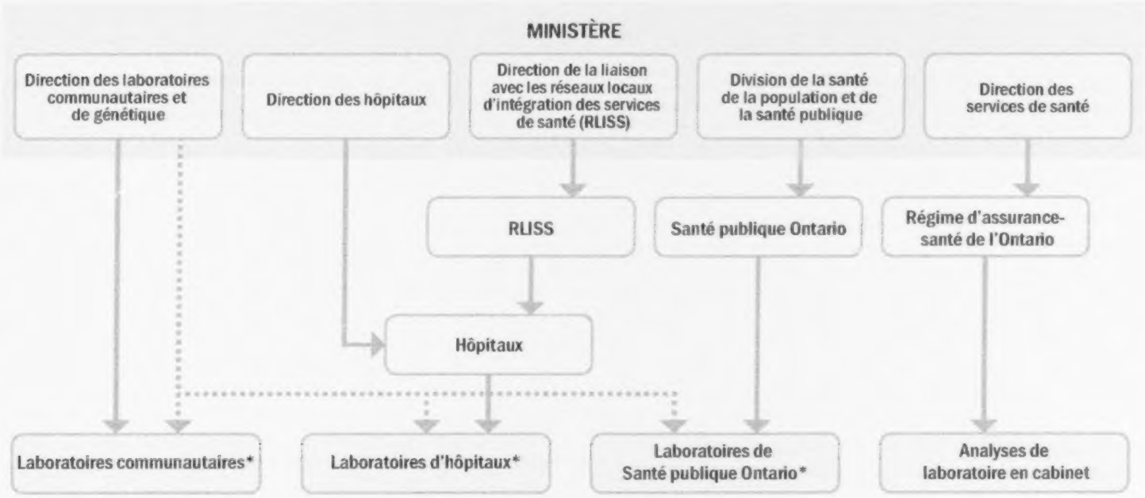
4.2.1 La pertinence du financement accordé aux différents types de laboratoires n'est pas évaluée

Le Ministère n'a effectué aucune analyse pour déterminer si le financement a été attribué de façon adéquate aux différents types de fournisseurs de services de laboratoire.

D'après notre examen des données recueillies entre 2011-2012 et 2015-2016, le financement de base accordé aux hôpitaux par le Ministère a augmenté de plus de 250 millions de dollars. À elles seules, les dépenses des laboratoires d'hôpitaux ont augmenté de 63 millions de dollars, ce qui signifie qu'environ 25 % de l'augmentation du financement des hôpitaux sert à couvrir la hausse des dépenses de laboratoire. Nous avons relevé des cas où des hôpitaux ont réduit leurs services de laboratoire sur place afin de faire face aux pressions financières et à la hausse des dépenses de laboratoire, ce qui s'est traduit par une augmentation du volume de tests

Figure 9 : Principaux services du Ministère et d'autres entités chargés de la gestion du secteur des laboratoires de l'Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Délivrance de permis

Autres fonctions (y compris le financement, la planification, l'exploitation et la surveillance)

* Participent au programme de gestion de la qualité de l'Institute for Quality Management in Healthcare (voir la **section 2.4** pour en savoir plus).

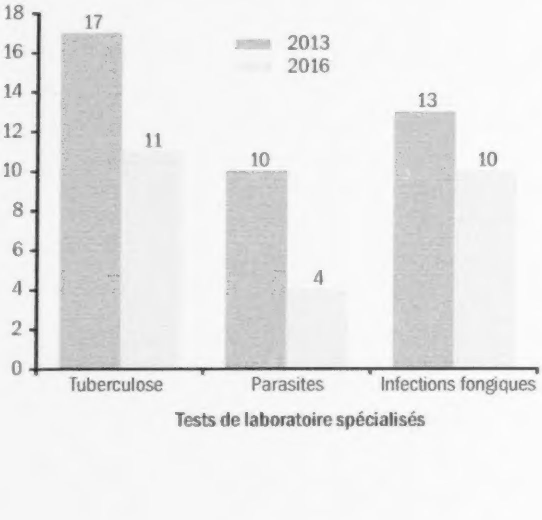
effectués dans les laboratoires de Santé publique Ontario et les laboratoires communautaires.

Des laboratoires d'hôpitaux font faire leurs analyses par les laboratoires de Santé publique Ontario

Entre 2011-2012 et 2015-2016, le nombre de certains tests de laboratoire spécialisés effectués par les laboratoires de Santé publique Ontario (comme les tests de dépistage de la tuberculose, de parasites et d'infections fongiques) a augmenté de 7 % (passant de 350 000 à environ 375 000). Santé publique Ontario a indiqué que cette augmentation était principalement attribuable au fait qu'un nombre plus élevé de laboratoires communautaires et d'hôpitaux faisaient faire leurs analyses spécialisées par ses laboratoires au lieu de les faire eux-mêmes. La **figure 10** indique le nombre d'hôpitaux et de laboratoires communautaires qui ont effectué certains tests spécialisés en 2013 et

Figure 10 : Nombre de laboratoires communautaires et d'hôpitaux effectuant certains tests de laboratoire spécialisés, 2013 et 2016

Source des données : Santé publique Ontario



2016. L'un des hôpitaux nous a également informés que, pour réduire les coûts, il avait demandé à un laboratoire de Santé publique Ontario d'effectuer pour son compte des tests de dépistage de l'hépatite, car le coût de ce test était prélevé sur le budget de Santé publique Ontario.

Entre 2012-2013 et 2016-2017, le nombre d'analyses effectuées par les laboratoires de Santé publique Ontario a augmenté de 13 % (passant de 4,7 millions à 5,3 millions), en partie en raison du nombre croissant de demandes d'analyses provenant des hôpitaux. Santé publique Ontario nous a informés qu'il avait fait part au Ministère de ses préoccupations à ce sujet en 2016-2017, car le nombre accru de demandes provenant des hôpitaux fait en sorte qu'il est difficile pour ses laboratoires d'effectuer les analyses demandées dans les délais auxquels les médecins s'attendent pour répondre aux besoins des patients. Le Ministère poursuit son examen des mesures à prendre pour répondre aux préoccupations de Santé publique Ontario.

Des laboratoires d'hôpitaux font faire leurs analyses par des laboratoires communautaires

Dans le passé, certains hôpitaux offraient des services de laboratoire aux patients de la collectivité (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas des patients hospitalisés ou externes de ces hôpitaux), mais les pressions financières les ont amenés à mettre fin à cette pratique pour réduire les coûts. Même si les hôpitaux ont réduit les services de laboratoire qu'ils fournissent, le financement qu'ils reçoivent n'a pas été ajusté. La réduction des services de laboratoire offerts par les hôpitaux aux patients de la collectivité s'est traduite par une augmentation du nombre d'analyses effectuées par les laboratoires communautaires. Par exemple :

- Un hôpital avait pour pratique de prélever des échantillons chez les patients de la collectivité et de payer des laboratoires communautaires ou d'autres laboratoires d'hôpitaux pour faire les analyses pour son compte. Pour économiser, cet hôpital a cessé en 2016 de prélever des échantillons auprès de patients dans la collectivité pour des tests qu'il n'effectue pas sur place et qui sont offerts par un fournisseur de services de laboratoire communautaire à proximité. Par conséquent, le nombre de patients de la collectivité vus par cet hôpital a diminué d'environ 12 000 (33 000 patients ont été vus en 2012-2013 comparativement à environ 21 000 en 2016-2017), ce qui a eu pour effet d'augmenter le nombre de patients d'un fournisseur de services de laboratoire communautaire (situé à 4 kilomètres de l'hôpital) d'environ 30 % (ce nombre étant passé d'environ 85 à 115 patients par jour).
- Un autre hôpital n'offre plus de services de laboratoire aux patients de la collectivité depuis 2015, ce qui a eu pour effet d'augmenter le nombre de patients d'un fournisseur de services de laboratoire communautaire (situé à moins d'un kilomètre de l'hôpital) d'environ 50 % (ce nombre étant passé d'environ 110 à 170 patients par jour).

4.2.2 L'efficacité et l'efficience des différents types de laboratoires ne sont pas évaluées

Il existe certaines interrelations entre les différents types de fournisseurs de services de laboratoire – par exemple, les laboratoires d'hôpitaux peuvent faire faire les tests complexes de dépistage de maladies infectieuses par les laboratoires de Santé publique Ontario. Néanmoins, le Ministère n'a pas effectué d'analyse pour déterminer si les services de laboratoire sont fournis aux Ontariens d'une façon efficace, efficiente et cohésive qui permet à la fois de répondre aux besoins des patients et de réduire les coûts globaux du système de santé.

Nous avons relevé des cas où un type de fournisseur de services de laboratoire pouvait effectuer certaines analyses de façon plus efficace et efficiente qu'un autre. Il s'agit notamment d'analyses qu'il serait peut-être préférable de

confier à des hôpitaux ou à des laboratoires communautaires plutôt qu'à des laboratoires de Santé publique Ontario.

Un recours accru aux analyses en milieu hospitalier pourrait permettre d'améliorer l'efficacité de la prestation des soins de santé

Les hôpitaux peuvent faire faire sans frais les tests de dépistage du *Clostridium difficile (C. difficile)* par les laboratoires de Santé publique Ontario, car le budget de celui-ci en couvre le coût. Les laboratoires de Santé publique Ontario fournissent des services de dépistage du *C. difficile* pour plus de 35 000 échantillons de toute la province. De ce nombre, 5 000 proviennent d'hôpitaux, et il pourrait être avantageux pour certains hôpitaux de faire faire les tests de dépistage du *C. difficile* dans leurs propres laboratoires.

Un hôpital nous a informés qu'il effectuait ses propres tests de dépistage du *C. difficile* depuis 2013, même s'il est situé à moins d'un kilomètre d'un laboratoire régional de Santé publique Ontario. En 2012, l'hôpital a envoyé environ 1 700 tests de dépistage du *C. difficile* à ce laboratoire. Notre examen des estimations établies par un consultant pour cet hôpital a révélé que l'hôpital peut économiser environ 120 000 $ par année en faisant lui-même ces tests, en raison des délais d'exécution plus courts – moins de 5 heures par opposition à un délai d'attente de 24 à 72 heures lorsque les prélèvements sont envoyés aux laboratoires de Santé publique Ontario, où ces tests ne sont pas effectués quotidiennement. L'hôpital peut ainsi poser un diagnostic plus rapidement, sortir de la salle d'isolement le patient qu'on soupçonnait à tort d'être atteint du *C. difficile* et utiliser la salle pour d'autres patients.

Pour des raisons semblables, il serait peut-être préférable que certains hôpitaux fassent eux-mêmes les tests de dépistage de la grippe au lieu d'envoyer les prélèvements aux laboratoires de Santé publique Ontario aux fins d'analyse. Les représentants d'un hôpital avec lesquels nous nous sommes entretenus ont indiqué que l'hôpital prévoyait acheter en 2017-2018 l'équipement nécessaire pour effectuer ses propres tests de dépistage de la grippe en raison du délai d'exécution plus court, même si le laboratoire régional de Santé publique Ontario n'est situé qu'à trois kilomètres.

En 2016-2017, les laboratoires de Santé publique Ontario ont effectué plus de 35 000 tests de dépistage du *C. difficile* et plus de 70 000 tests de dépistage de la grippe pour les patients des hôpitaux et des collectivités. Le Ministère n'a pas effectué d'analyse pour déterminer l'ampleur des économies qui seraient réalisées pour le système de santé si un plus grand nombre de ces tests étaient effectués par les laboratoires d'hôpitaux.

Les laboratoires communautaires pourraient effectuer d'autres types de tests, mais n'y sont pas autorisés

Les laboratoires communautaires ont la capacité d'effectuer certains tests, mais ils n'y sont pas autorisés par le Ministère. Par exemple :

- Le diagnostic, le traitement, le soutien et la surveillance du VIH font partie intégrante des efforts de lutte contre l'épidémie de VIH déployés par les services de santé publique. Le Ministère a désigné les laboratoires de Santé publique Ontario comme seuls fournisseurs des tests de diagnostic du VIH, ce qui englobe la réalisation d'analyses supplémentaires et la saisie de renseignements épidémiologiques améliorés à l'appui du traitement des patients séropositifs. Santé publique Ontario utilise également l'information provenant des résultats de ces analyses pour éclairer ses autres programmes de santé publique. Entre 2012-2013 et 2016-2017, le nombre de tests de dépistage du VIH effectués par les laboratoires de Santé publique Ontario a augmenté de plus de 14 % (passant d'environ 691 000 à 789 000). L'un des principaux fournisseurs de services de laboratoire communautaire

qui exercent des activités en Ontario nous a informés que ses laboratoires sont en mesure d'effectuer ces tests et qu'ils le font dans certains cas (notamment lorsqu'un employeur demande que ses employés soient testés). Ils ne sont toutefois pas autorisés à effectuer ces tests à des fins diagnostiques, même si ce sont eux qui prélèvent les échantillons et qui les transportent jusqu'aux laboratoires de Santé publique Ontario aux fins d'analyse. Le Ministère n'a pas effectué d'analyse pour déterminer les économies possibles ou les autres répercussions du transfert des tests de dépistage du VIH aux laboratoires communautaires sur les soins aux patients séropositifs.

- Dans le cadre du Programme de dépistage par analyse de sérum maternel (le programme) du Ministère, sept hôpitaux de la province reçoivent des fonds pour effectuer des tests de dépistage prénatal de certains troubles génétiques comme le syndrome de Down. Les laboratoires d'hôpitaux ont effectué plus de 80 000 de ces tests en 2015-2016. Les laboratoires communautaires sont également en mesure de les effectuer, mais seulement lorsqu'ils sont prescrits séparément et ne font pas partie du programme. Le Ministère nous a informés que les hôpitaux qui font partie du programme offrent des documents éducatifs et des services de counseling aux parents en fonction des résultats des tests. Les patientes testées dans le cadre de ce programme peuvent faire prélever leur sang dans les centres de prélèvement communautaires, qui doivent alors transporter les échantillons jusqu'aux hôpitaux désignés aux fins d'analyse. Ces hôpitaux désignés sont souvent situés plus loin que le laboratoire communautaire associé au centre de prélèvement où l'échantillon a été recueilli. Par conséquent, le temps plus long nécessaire pour transporter des échantillons au laboratoire désigné peut retarder les tests.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer le financement adéquat et la prestation efficace et efficiente des services de laboratoire et ainsi répondre aux besoins des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit analyser les capacités et les responsabilités des différents types de fournisseurs de services de laboratoire (laboratoires communautaires, d'hôpitaux et de Santé publique Ontario) pour déterminer s'il y a lieu d'apporter des changements en ce qui a trait aux types de tests effectués par les fournisseurs et, en conséquence, au financement que chacun reçoit.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Le Ministère travaille actuellement à la modernisation des services de laboratoire communautaire. Il a l'intention d'effectuer un examen des hôpitaux et des laboratoires de santé publique à compter de 2018-2019, en se fondant sur les recommandations plus générales figurant dans le rapport de 2015 du Comité d'experts en matière de services de laboratoire.

4.3 Les tests médicalement nécessaires ne font pas l'objet d'un examen périodique

Le Ministère n'a pas mis en place de processus pour évaluer périodiquement certains tests de laboratoire en milieu communautaire qui sont désormais largement considérés comme médicalement nécessaires, et déterminer s'il y a lieu d'en assumer le coût. Certains de ces tests, comme le dosage de l'antigène du cancer 125 (qui sert à mesurer la quantité d'antigène tumoral 125 dans le sang d'un patient) et le test respiratoire à l'urée marquée au carbone 13 (qui sert à déceler les infections à *Helicobacter Pylori*), sont assurés dans d'autres provinces. Bien que le Ministère autorise les fournisseurs de services de

laboratoire communautaire à effectuer des tests non assurés demandés par des professionnels de la santé, il n'a ni établi ni surveillé les prix que ces fournisseurs facturent à leurs patients (qui doivent généralement payer de leur poche ou se faire rembourser par une assurance privée) pour ces tests.

4.3.1 Certains tests médicalement nécessaires ne sont toujours pas assurés

En 2015-2016, les laboratoires communautaires ont effectué environ 1,1 million de tests de laboratoire (se rapportant à plus de 45 types de tests) dont le coût n'a pas été payé par le Ministère. Ces tests non assurés visaient surtout les patients qui cherchaient des soins de santé à l'extérieur d'un hôpital. Ces tests non assurés sont toujours demandés par un professionnel de la santé, mais leur coût est généralement assumé par le patient ou remboursé par son assurance privée.

En 2016, le Ministère a retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils pour réviser la liste de prix des services des laboratoires communautaires (voir la **section 4.1.2**). Dans le cadre de cette révision, le cabinet d'experts-conseils a recensé 16 tests médicalement nécessaires, mais non financés par le Ministère, dont il recommandait l'ajout à la nouvelle liste de prix pour 2017-2018. Nous avons pourtant constaté que le Ministère n'a inclus aucun de ces tests dans sa nouvelle liste de prix. Il nous a informés qu'il pourrait examiner plus tard la question de savoir si des tests actuellement non assurés devraient l'être, mais il n'a pas fixé d'échéancier à cet égard.

D'après notre analyse des volumes de tests et des données sur les coûts pour 2015-2016 provenant des fournisseurs de services de laboratoire, nous avons estimé que si le Ministère avait financé ces 16 tests non assurés, le coût additionnel aurait été de moins de 5 millions de dollars pour le même nombre de tests. Ce coût serait plus que compensé par les économies d'environ 39 millions de dollars qui découleraient de la révision de la liste de prix (voir la **section 4.1.1**). En fait, nous avons constaté que la majorité des 16 tests recommandés par le cabinet d'experts-conseils sont assurés dans d'autres provinces, notamment en Colombie-Britannique et en Alberta (voir la **figure 11**).

4.3.2 Il n'y a pas suffisamment d'information sur les frais facturés aux patients pour les tests non assurés

Le Ministère délivre des permis aux laboratoires communautaires pour qu'ils effectuent les tests non assurés demandés par des professionnels de la santé. Bien que les patients doivent généralement assumer eux-mêmes le coût des tests (ou en demander le remboursement à leur assurance privée), le Ministère n'a pas établi ni surveillé le prix que les fournisseurs de services de laboratoire communautaire leur facturent. Bien que le Ministère ait le pouvoir de fixer les tarifs que les fournisseurs facturent pour les tests couverts par l'Assurance-santé de l'Ontario, ce pouvoir ne s'étend pas aux tarifs demandés pour les tests non assurés.

Étant donné que les montants que les fournisseurs de services de laboratoire communautaire facturent annuellement au Ministère sont plafonnés en vertu de l'entente actuelle de rémunération à l'acte (voir la **section 4.1.1**), ces fournisseurs peuvent accroître leurs revenus en effectuant des tests non assurés qu'ils facturent aux patients. Toutefois, en l'absence de surveillance de la part du Ministère, il est difficile de déterminer si les frais que les fournisseurs facturent à leurs patients sont équitables.

Nous avons analysé un échantillon de tests non assurés que les patients pouvaient payer aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire en Ontario et constaté que le prix facturé aux patients pour le même test variait d'un laboratoire à l'autre. Nous avons également recueilli des renseignements auprès d'un fournisseur de services de laboratoire communautaire de la

Figure 11 : Comparaison de la couverture de 16 tests de laboratoire en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta, au 30 juin 2017

Sources des données : Alberta Health Services, ministère de la Santé de la Colombie-Britannique et ministère de la Santé et des Soins de longue durée

		Test assuré		
Type de test	But le plus courant du test	Ontario[1]	Colombie-Britannique[2]	Alberta
1. Anticorps IgE anti-allergènes spécifiques	Diagnostiquer une allergie à des substances précises chez une personne présentant des symptômes s'apparentant à ceux d'une allergie aiguë ou chronique	×	✓	✓
2. Anticorps anti-gliadine IgG	Évaluer la maladie coeliaque	×	×	✓
3. Apolipoprotéines A et B	Mesurer le taux de cholestérol	×	✓	✓
4. Testostérone bio-disponible	Évaluer divers troubles médicaux comme l'infertilité chez les hommes	×	✓	×
5. Bêta-2-microglobuline	Déterminer l'étendue du cancer afin d'éclairer le pronostic de la leucémie	×	✓	✓
6. CA 125	Mesurer la quantité d'antigène tumoral 125 dans le sang d'un patient	×	✓	✓
7. CA 15-3	Surveiller la réaction au traitement du cancer du sein et la récurrence du cancer du sein	×	✓	✓
8. CA 19-9	Diagnostiquer et surveiller le cancer du pancréas	×	✓	✓
9. Anticorps anti-peptide cyclique citrulliné	Diagnostiquer et évaluer une forme d'arthrite	×	✓	✓
10. Chaînes légères libres	Détecter, diagnostiquer et surveiller les maladies des plasmocytes (un type de globule blanc)	×	✓	✓
11. HER2/neu	Déterminer la quantité de protéine HER2 produite par une tumeur afin d'éclairer le traitement du cancer du sein	×[3]	✓	✓
12. IGF - 1	Déterminer la déficience des hormones de croissance	×	✓	✓
13. Globuline de liaison des hormones sexuelles	Évaluer le taux de testostérone chez les hommes et les femmes, habituellement à des fins de reproduction	×	✓	✓
14. Production d'uréase par H. pylori	Diagnostiquer l'infection causée par la bactérie *H. pylori* et déterminer l'efficacité du traitement	×	✓[4]	✓
15. Vitamine B1	Détecter le niveau de vitamine B1 chez le patient	×	✓	✓
16. Vitamine E	Détecter le niveau de vitamine E chez le patient	×	✓	✓

Note : Ces tests sont assurés par l'hôpital pour ses patients. Cette comparaison se rapporte à l'assurabilité des tests effectués pour les patients des collectivités (qui obtiennent des soins de santé en dehors d'un hôpital).

1. Le cabinet d'experts-conseils retenu par le Ministère a recommandé que ces 16 tests soient assurés en Ontario. Toutefois, il a recommandé que des lignes directrices en matière de prescription ou des critères d'admissibilité s'appliquent à certains de ces tests.
2. La Colombie-Britannique a révisé sa liste de prix des tests assurés pour les patients de la collectivité le 31 juillet 2017. Dans cette province, certains tests sont assurés seulement si les critères d'admissibilité sont respectés.
3. En Ontario, un fournisseur de services de laboratoire communautaire offre ce test gratuitement aux patients de la collectivité, mais ne reçoit aucun financement du Ministère à ce titre. Le fournisseur nous a informés qu'il pourrait cesser d'effectuer ce test si le Ministère ne révise pas sa position.
4. Différents tests de laboratoire peuvent servir à détecter la bactérie *H. pylori*. La Colombie-Britannique couvre les tests respiratoires et les analyses de selles effectués pour détecter cette bactérie. En Ontario, un fournisseur de services de laboratoire communautaire offre des tests respiratoires non assurés pour détecter la bactérie *H. pylori*.

Colombie-Britannique et repéré des exemples de tests non assurés où le prix qu'il demandait était souvent inférieur à celui facturé par les fournisseurs de l'Ontario. La **figure 12** compare le prix d'un échantillon de tests non assurés effectués par deux fournisseurs de l'Ontario et par un fournisseur de la Colombie-Britannique.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les Ontariens sont en mesure d'obtenir et de payer des prix équitables pour les tests de laboratoire nécessaires, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit analyser la liste actuelle des tests non assurés en Ontario (particulièrement ceux identifiés par le cabinet d'experts-conseils qu'il a engagé) pour déterminer la pertinence médicale de ces tests et la façon dont ils sont financés dans d'autres administrations, et décider officiellement s'il y a lieu de financer les tests et à quels prix.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que la liste actuelle des tests non assurés doit être examinée pour déterminer s'ils ont une validité et une utilité cliniques en milieu communautaire. Un nouveau comité d'examen et d'utilisation des tests, qui devrait entamer ses travaux en 2017-2018, procédera à un examen approfondi des tests non assurés et élaborera un processus d'évaluation de ces tests à l'avenir.

4.4 Il faut en faire davantage pour réduire les tests inutiles

Le Ministère n'a pas pris de mesures adéquates pour réduire les tests de laboratoire inutiles que les médecins demandent pour leurs patients. D'après un survol (mené en 2013 par des chercheurs affiliés à l'École de médecine de Harvard) de diverses études portant sur des tests de laboratoire effectués partout dans le monde, le taux de surutilisation moyen (c'est-à-dire le nombre de

Figure 12 : Comparaison d'un échantillon de prix de tests non assurés[1] facturés par les fournisseurs de services de laboratoire communautaire de l'Ontario et de la Colombie-Britannique

Source des données : certains fournisseurs de services de laboratoire communautaire

		Prix par test ($)			Écart entre le prix le plus élevé et le prix le plus bas (%)
Type de test	But le plus courant du test	Fournisseur 1 (Ontario)	Fournisseur 2 (Ontario)	Fournisseur 3 (Colombie-Britannique)[2]	
Télopeptide-C	Diagnostiquer l'ostéoporose	75	20	65	275
Galectine-3	Dépister les patients atteints d'insuffisance cardiaque chronique	85	150	78	92
Anticorps anti-peptide cyclique citrulliné	Diagnostiquer et évaluer une forme d'arthrite	55	30	30	83
Apolipoprotéine B-100	Mesurer le taux de cholestérol	35	35	28	25
Herpès simplex de type 1 et 2	Diagnostiquer l'herpès actif (maladie transmissible sexuellement et/ou herpès labial)	160	140	130	23

1. Les fournisseurs de services de laboratoire communautaire ne sont pas autorisés à effectuer certains de ces tests. Le cas échéant, le fournisseur prélève l'échantillon, facture le test au patient et envoie l'échantillon à un autre laboratoire pour analyse.

2. En Colombie-Britannique, certains de ces tests ne sont assurés que si le patient répond à des critères précis. Dans le cas contraire, le patient doit en assumer le coût.

tests inutiles par rapport à l'ensemble des tests examinés dans ces études) était supérieur à 20 %. Le Ministère n'a pas mis en place de processus pour évaluer et déterminer de façon proactive le taux de surutilisation des tests de laboratoire dans la province et l'ampleur du financement des tests inutiles. Il compte largement sur Qualité des services de santé Ontario (QSSO) pour effectuer des recherches et élaborer des lignes directrices concernant les tests de laboratoire surutilisés. QSSO est un organisme gouvernemental chargé d'examiner de nombreux aspects du système de soins de santé de la province. Toutefois, ses travaux ne portent pas expressément sur les tests de laboratoire.

Les tests inutiles peuvent être définis comme étant les tests demandés pour lesquels il n'existe pas de données probantes indiquant que le test est utile sur le plan clinique pour le traitement médical d'un patient ayant une affection donnée. Par exemple, l'Association canadienne des pathologistes a déterminé qu'il n'était pas nécessaire d'effectuer des hémogrammes répétés (quotidiens) pour un patient hospitalisé dont l'état est stable. Cela ne signifie pas que ce test n'est pas utile (il pourrait notamment être indiqué dans le cas d'un patient hospitalisé dont l'état n'est pas stable).

Les tests inutiles ne font pas que gaspiller les ressources de santé; certains tests peuvent causer des complications médicales, un inconfort physique ou un stress émotionnel. Aussi est-il important d'éliminer ou de réduire les tests inutiles afin d'améliorer la qualité des soins aux patients et de limiter la hausse des coûts des soins de santé.

Bien que le Ministère joue un rôle dans la réduction des tests inutiles en établissant des lignes directrices sur les affections pour lesquelles un professionnel de la santé autorisé peut demander un test de laboratoire, les professionnels de la santé et les fournisseurs de services de laboratoire communautaire ne sont pas tenus de suivre ces lignes directrices.

Au cours des cinq dernières années, le Ministère a apporté certains changements afin de réduire les tests inutiles pour les patients dans la collectivité en limitant la couverture de certains tests par l'Assurance-santé de l'Ontario (par exemple, en couvrant seulement les tests demandés par certains médecins ou ceux qui servent à évaluer les patients ayant certaines affections). Or, les mesures prises par le Ministère pour réduire les tests inutiles, notamment le test de vitamine D et le test d'aspartate aminotransférase (AST) (qui sert généralement à déceler des dommages au foie), n'ont pas entraîné de réduction efficace ou durable des tests.

4.4.1 Les mesures prises pour soutenir une réduction à long terme des tests de vitamine D inutiles sont inefficaces

Au début des années 2000, de nombreuses études internationales ont associé la vitamine D à la prévention de maladies comme le cancer et les maladies cardiovasculaires. Ces études ont probablement contribué à la hausse importante du nombre de tests de vitamine D effectués en Ontario. Entre 2004-2005 et 2009-2010, le nombre de tests de vitamine D a été multiplié par 19 (passant d'environ 40 000 à 760 000).

En juin 2010, un groupe d'experts médicaux (qui a été intégré au QSSO au moment de sa création en 2011) a indiqué qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves à l'appui de la conclusion selon laquelle les tests de vitamine D permettent d'améliorer les résultats non liés aux os de patients atteints d'affections telles que divers types de cancer et de maladies cardiovasculaires. Le groupe s'est donc prononcé contre l'utilisation du test de vitamine D pour l'ensemble de la population, car il n'ajoute pas de valeur clinique pour améliorer les résultats des patients. En réponse à cette recommandation, le Ministère a cessé de financer les tests de vitamine D pour l'ensemble de la population en décembre 2010. Ces tests ne sont assurés que pour les patients qui prennent des médicaments pouvant affecter leur métabolisme de vitamine D ainsi que pour ceux atteints de maladies rénales et de

certains troubles médicaux, comme l'ostéoporose, le rachitisme et d'autres maladies des os.

Bien que le Ministère ait agi rapidement pour limiter les tests de vitamine D inutiles en réponse à la recommandation de QSSO, et que le nombre de tests assurés ait diminué initialement d'environ 77 % (passant d'environ 760 000 en 2009-2010 à 173 000 en 2011-2012), le nombre de tests de vitamine D effectués dans les laboratoires communautaires ont encore augmenté ces dernières années. En effet, entre 2011-2012 et 2015-2016, le nombre de tests de vitamine D assurés a plus que doublé (passant d'environ 173 000 à 385 000), tandis que tous les autres tests de laboratoire effectués par les laboratoires communautaires n'ont augmenté que d'environ 1 % en moyenne (passant d'environ 119 millions à 121 millions). Même si cette tendance semble indiquer que les restrictions imposées par le Ministère n'ont pas permis de réduire les tests de vitamine D inutiles de façon durable, le Ministère n'a pas cherché à comprendre la raison de la hausse récente du nombre de tests de vitamine D ni pris de mesures pour assurer l'application des restrictions.

4.4.2 Les mesures prises pour réduire les tests d'aspartate aminotransférase (AST) inutiles sont inefficaces

En 2011-2012, 69 % des tests d'AST effectués dans les laboratoires communautaires ont été demandés par des médecins de famille et des omnipraticiens, habituellement pour détecter une maladie du foie. En août 2012, QSSO a consulté des experts pour obtenir des conseils sur l'utilisation appropriée des tests d'AST dans les laboratoires communautaires. QSSO a indiqué que le test d'AST a une valeur limitée en milieu communautaire, car il s'agit d'un test relativement peu précis qui pourrait ne pas permettre de distinguer les dommages au foie des dommages à d'autres tissus, comme le coeur et les cellules musculaires. D'autres tests, comme le test d'alanine aminotransférase (ALT), sont plus utiles pour déceler les maladies du foie. QSSO a donc recommandé que les tests d'AST soient demandés uniquement par les médecins spécialisés dans le traitement des maladies du foie ou sur leur conseil. En janvier 2013, cette recommandation a été mise en oeuvre par le Ministère. Depuis lors, les tests d'AST ne sont couverts par l'Assurance-maladie que lorsqu'ils sont demandés conformément à ces critères d'admissibilité. Lorsque le médecin indique que l'état de santé du patient ne satisfait pas aux critères d'admissibilité, le patient doit assumer le coût du test ou en demander le remboursement à son assurance privée.

Au cours de l'année suivant la mise en place de cette restriction, le volume de tests d'AST a diminué de 17 % (passant d'environ 1,97 million en 2012-2013 à 1,63 million en 2013-2014). Toutefois, en avril 2016, soit environ trois ans après l'entrée en vigueur des lignes directrices du Ministère, un groupe d'intervenants a soumis une étude au Ministère. L'étude a révélé que près de 1,5 million de tests d'AST effectués entre avril 2014 et mars 2015 ne présentaient potentiellement aucune valeur clinique pour les médecins et les patients. Ces tests ont coûté environ 3,8 millions de dollars, d'après la liste de prix actuelle des services de laboratoire communautaire. À la suite de cette étude, le Ministère a demandé à QSSO de faire un examen plus poussé de la situation.

4.4.3 Les efforts pour encourager la réduction des tests inutiles sont inadéquats

De nombreux organismes de soins de santé ont cherché et réussi à réduire les tests de laboratoire inutiles demandés par des professionnels de la santé. Malgré des exemples positifs de mise en oeuvre de lignes directrices ou d'initiatives en ce sens, le Ministère et les RLISS n'ont pas exigé des hôpitaux qu'ils établissent des lignes directrices ou des initiatives semblables pour financer uniquement les tests de laboratoire utiles.

La campagne Choisir avec soin Canada est l'une des initiatives qui a permis de réduire les tests

de laboratoire inutiles. Il s'agit d'une campagne nationale organisée par des médecins canadiens qui amène les cliniciens et les patients à collaborer pour promouvoir l'utilisation appropriée des traitements et des tests, y compris les tests de laboratoire.

En juin 2014, un hôpital de Toronto a adopté les principes de cette campagne et, en septembre 2014, une initiative y a été mise en oeuvre pour améliorer l'utilisation des tests de laboratoire dans son service des urgences. Depuis, cet hôpital a connu une réduction des tests de laboratoire inutiles :

- Au cours de la deuxième année suivant la mise en oeuvre de l'initiative, le nombre de tests de laboratoire demandés dans son service des urgences a chuté de plus de 15 %, même si les visites aux urgences ont augmenté de plus de 5 % au cours de la même période.
- Au cours de la première année suivant la mise en oeuvre de l'initiative, le service des urgences de cet hôpital a réduit le volume de 10 tests de laboratoire courants (comme les tests de glycémie et les hémogrammes), ce qui a permis de réduire les coûts directs associés à ces tests d'environ 157 000 $.

RECOMMANDATION 4

Pour assurer une gestion efficace de l'utilisation de tests inutiles, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- mettre en oeuvre un processus permettant de repérer périodiquement les tests de laboratoire potentiellement inutiles en surveillant les hausses du volume des tests, en demandant aux fournisseurs de services de laboratoire de lui signaler toute tendance inhabituelle dans la demande de tests, et en examinant les études sur la question;
- établir un processus de révision périodique et d'amélioration des lignes directrices et des restrictions en matière de demande de tests afin d'éliminer ou de réduire les tests inutiles;
- collaborer avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé pour encourager les hôpitaux à adopter des lignes directrices uniformes concernant les demandes de tests de laboratoire.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. D'autres normes établies de l'industrie contiennent diverses lignes directrices sur les tests demandés par les médecins des collectivités. De plus, le plafonnement du financement des laboratoires communautaires par le Ministère décourage les laboratoires communautaires d'effectuer plus de tests que nécessaire. Un processus de révision périodique des lignes directrices visant à réduire les tests inutiles sera établi par le comité d'examen et d'utilisation des tests. Ces travaux exigeront également la collaboration de l'Ontario Medical Association.

Le Ministère consultera les réseaux locaux d'intégration des services de santé et d'autres intervenants pour envisager d'adopter des lignes directrices cohérentes concernant les tests de laboratoire demandés par les hôpitaux.

4.5 Une stratégie inadéquate en matière de tests génétiques donne lieu à des analyses coûteuses hors pays

Le Ministère n'a pas suivi l'augmentation de la demande de tests génétiques. Les tests génétiques sont une forme complexe d'analyse de laboratoire qui consiste à examiner l'ADN d'une personne pour confirmer ou infirmer la présence d'une affection génétique soupçonnée ou pour déterminer le risque de développer ou de transmettre un trouble génétique. Le système médical de l'Ontario accuse du retard en ce qui a trait aux investissements, aux infrastructures et au développement d'expertise dans ce domaine. Par conséquent, de nombreux

tests génétiques ont été effectués hors pays, ce qui a coûté cher au Ministère. En septembre 2015, le Ministère a créé la Direction des laboratoires communautaires et de génétique pour régler ce problème et d'autres préoccupations, mais cette direction est encore en train d'élaborer sa stratégie relative aux tests génétiques.

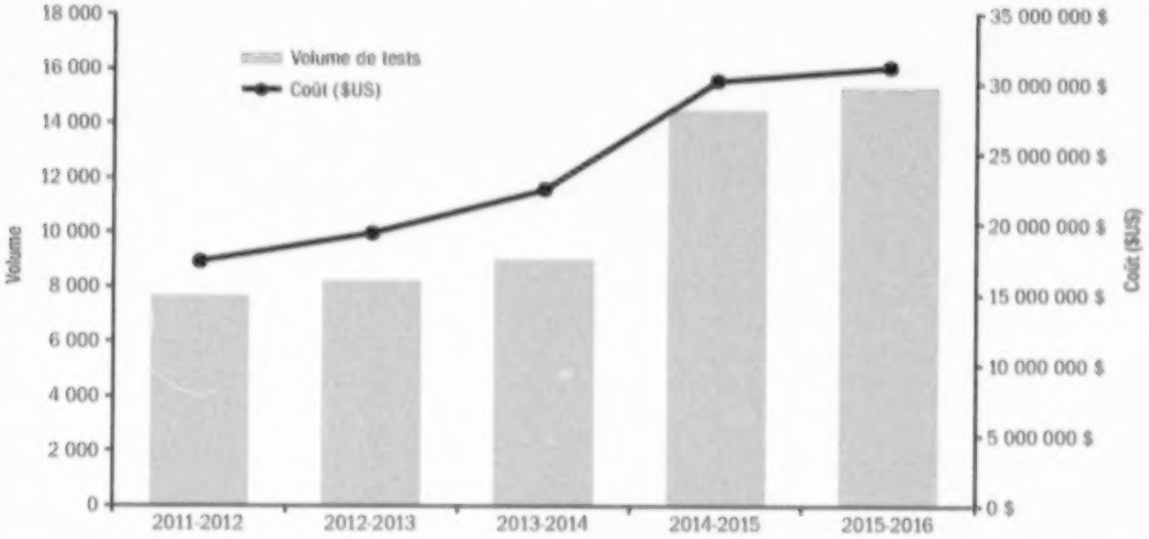
4.5.1 Le plan visant à accroître le nombre de tests génétiques effectués dans la province demeure préliminaire

On pourrait aider à réduire le coût des tests génétiques pour le Ministère en faisant faire plus de tests en Ontario au lieu de recourir à des fournisseurs de tests génétiques hors pays. L'Ontario a pris certaines mesures en ce sens. Toutefois, la stratégie du Ministère visant à réduire le recours aux tests hors pays est encore en cours d'élaboration.

Même si les médecins peuvent avoir recours au Programme des services de santé hors pays du Ministère pour faire faire les analyses génétiques non effectuées en Ontario, les coûts pour la province sont importants. Entre 2011-2012 et 2015-2016, le nombre d'échantillons envoyés hors pays, dont le coût a été assumé par l'Ontario, a presque doublé (passant de 7 700 à 15 300), et les coûts annuels connexes ont augmenté d'environ 80 % (passant de 17 à 31 millions de dollars américains). Au cours de cette période, l'Ontario a payé des coûts dépassant 120 millions de dollars américains pour l'envoi hors pays de plus de 54 000 échantillons. La **figure 13** montre le volume et le coût des tests génétiques envoyés à l'extérieur de la province entre 2011-2012 et 2015-2016.

L'Alberta et l'Ontario envoient des échantillons au même fournisseur aux États-Unis, qui effectue un type particulier d'analyse génétique qui aide les médecins à déterminer les traitements susceptibles de prévenir la récurrence du cancer du sein. En 2015-2016, l'Alberta a payé environ un million de dollars pour ce type de test, alors que l'Ontario a payé près de 10 millions de dollars (en raison du nombre plus élevé de tests demandés par l'Ontario). L'Alberta nous a informés qu'elle prévoit

Figure 13 : Volume et coût des tests génétiques hors pays (en dollars américains), 2011-2012 à 2015-2016
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Note : Le volume de tests est établi par rapport à l'année au cours de laquelle les tests génétiques ont été payés, ce qui ne correspond pas nécessairement à l'année où les échantillons ont été envoyés à l'extérieur du pays pour analyse.

offrir un test génétique de remplacement dans la province au lieu d'envoyer des échantillons aux États-Unis.

L'Alberta estime qu'en faisant ce test de remplacement dans la province, elle réalisera des économies annuelles d'au moins 500 000 $ au cours des années à venir (soit 50 % du coût total actuel de l'envoi des échantillons hors pays). Toutes proportions gardées, l'Ontario économiserait au moins 5 millions de dollars américains par année en effectuant ce test génétique de remplacement dans la province au lieu d'envoyer les échantillons à l'étranger. Malgré ces économies potentielles, le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas l'intention d'offrir ce test en Ontario pour le moment et qu'il continuerait d'envoyer des échantillons à l'étranger.

Le Ministère a néanmoins pris des mesures pour réduire sa dépendance à l'égard des tests génétiques hors pays. Entre 2014-2015 et 2015-2016, il a fourni des fonds supplémentaires aux hôpitaux pour qu'ils puissent effectuer 46 tests génétiques qui étaient auparavant envoyés à l'extérieur de la province. Toutefois, en novembre 2015, le Comité d'experts en matière de services de laboratoire a indiqué que les efforts du Ministère pour ramener les tests génétiques en Ontario n'avaient donné que des résultats « modestes ».

Par exemple, en 2015, le Ministère a commencé à financer certains laboratoires afin qu'ils réalisent des tests prénataux non invasifs sur les femmes enceintes présentant certains facteurs de risque (par exemple, celles âgées de 40 ans ou plus). Auparavant, le Ministère envoyait les échantillons à l'extérieur de la province. Alors que le test coûtait environ 950 $ lorsqu'il était envoyé hors pays en 2016-2017, le Ministère verse maintenant 395 $ aux laboratoires pour le faire faire en Ontario (réalisant ainsi des économies de près de 60 %). Le Ministère estime avoir économisé près de 4,5 millions de dollars en faisant faire ce test en Ontario plus de 8 000 fois en 2016-2017.

À l'exception de quelques cas, le Ministère n'a pas l'intention immédiate de faire en sorte que d'autres tests génétiques soient effectués dans la province, car il souhaite d'abord élaborer une stratégie génétique plus complète, ce qui comprendrait un processus amélioré pour repérer de nouveaux tests génétiques et les faire faire en Ontario. Au moment de notre audit, il restait encore beaucoup de tests génétiques effectués hors pays. Entre le 1er avril 2016 et le 31 mars 2017, le Ministère a versé environ 34 millions de dollars pour faire faire environ 10 000 tests génétiques à l'extérieur du Canada.

Même si l'Ontario a mis en place un système pour coordonner l'accès aux tests génétiques et la prestation de ces tests dans la province, le Ministère a reconnu qu'il fait face à des difficultés. Par exemple :

- Le système actuel de tests génétiques a été élaboré il y a 15 ans et n'a pas beaucoup évolué, de sorte que la demande a dépassé les ressources disponibles.
- La lenteur du Ministère à répondre à la demande croissante de tests génétiques a entraîné une utilisation accrue des tests génétiques hors pays pour répondre aux besoins des patients.
- Différentes directions du Ministère ont géré la prestation des services génétiques, ce qui a entraîné un manque de coordination et une surveillance inadéquate, comme des politiques et des processus d'assurance de la qualité lacunaires pour les tests génétiques.
- Il n'existe pas de trajectoire claire pour évaluer, approuver et financer de nouveaux tests génétiques, de sorte qu'il est difficile d'adopter une nouvelle technologie bénéficiant aux patients et au système de santé en général.

Au moment de notre audit, le Ministère nous a informés que, pour relever ces défis, il était en train d'élaborer une nouvelle stratégie provinciale relative aux tests génétiques.

4.5.2 Les laboratoires communautaires ne sont pas autorisés à réaliser des tests génétiques pour les Ontariens

Les fournisseurs de services de laboratoire communautaire nous ont informés que, bien qu'ils soient en mesure d'effectuer des tests génétiques, le Ministère ne leur permet de faire que trois types de tests : le test prénatal non invasif, le test de dépistage de la sclérose tubéreuse et le test de dépistage du rétinoblastome (une forme de cancer oculaire).

Le Ministère autorise les laboratoires communautaires à effectuer plus de 30 autres types de tests génétiques, mais seulement s'ils visent des personnes ne résidant pas en Ontario. Par exemple, un fournisseur de services de laboratoire communautaire offre des tests de dépistage de l'albinisme (un trouble génétique caractérisé par l'absence de mélanine), mais uniquement pour les patients aiguillés, par exemple par des gouvernements ou des établissements universitaires d'autres provinces.

Nous avons relevé des cas où des fournisseurs de services de laboratoire communautaire facturent moins pour effectuer des tests génétiques que ce que le Ministère dépense pour envoyer des échantillons à l'étranger pour des analyses semblables. Par exemple, un fournisseur de services de laboratoire communautaire qui exerce des activités en Ontario est en mesure d'effectuer le test génétique mentionné précédemment, qui est effectué en Alberta (voir la section 4.5.1). Ce fournisseur demande 4 200 $ pour effectuer le test dans son laboratoire de la Colombie-Britannique, soit environ 20 % de moins que le montant que le Ministère dépense pour faire faire le test à l'étranger (5 400 $ au moment de notre audit). Ce fournisseur nous a informés qu'il pourrait offrir ce test génétique en Ontario, mais qu'il n'en a pas l'autorisation.

Le Ministère nous a informés qu'il avait permis aux laboratoires communautaires titulaires d'un permis d'effectuer des tests génétiques pour les non-Ontariens afin que les laboratoires communautaires puissent développer leurs capacités de tests génétiques sans affecter le financement des hôpitaux ni les volumes de tests actuels. Le Ministère a également indiqué que, si les tests génétiques étaient transférés aux laboratoires communautaires, les laboratoires d'hôpitaux pourraient perdre leur expertise et ne plus pouvoir effectuer les tests avec exactitude. Le Ministère ne semble toutefois pas avoir tenu compte des conséquences de confier la réalisation de ces tests à des hôpitaux qui n'ont peut-être pas la capacité de répondre aux besoins des Ontariens.

4.5.3 Le traitement des demandes de tests génétiques hors pays accuse des retards

Au moment de notre audit, le temps pris par le Ministère pour approuver les demandes de tests génétiques hors pays dépassait le délai cible. Cela pourrait retarder l'obtention des résultats qui permettraient de prendre des décisions concernant les interventions et traitements cliniques appropriés.

En janvier 2017, la fonction de surveillance des tests génétiques effectués hors pays a été transférée de la Direction des services de santé à la Direction des laboratoires communautaires et de génétique (la Direction), qui s'est donné pour objectif d'examiner et de traiter les demandes de tests hors pays dans les 14 jours ouvrables suivant la réception de la demande. La Direction a été en mesure de traiter les demandes urgentes de tests génétiques (comme ceux pour le traitement du cancer) dans les quatre jours ouvrables. Toutefois, elle a été incapable de respecter son objectif de 14 jours ouvrables pour tous les autres types de demandes de tests génétiques hors pays, ce qui risque de retarder les interventions et les traitements cliniques.

Au moment de notre audit en juin 2017, la Direction prenait en moyenne 48 jours ouvrables pour traiter la plupart des demandes de tests génétiques hors pays, ce qui est beaucoup plus

long que son objectif. En juillet 2017, à la suite de nos travaux d'audit sur place, le Ministère a réussi à éliminer l'arriéré grâce à l'embauche de personnel supplémentaire et à la rationalisation de son processus. En conséquence, la Direction est maintenant en mesure de traiter les demandes de tests génétiques hors pays dans le délai prévu de 14 jours ouvrables.

4.5.4 Les patients doivent attendre longtemps avant d'obtenir des services de counseling concernant les tests génétiques

Le Ministère n'a pas déterminé ni surveillé si les patients ont accès en temps opportun à des services de counseling concernant les tests génétiques.

Les conseillers en génétique sont des professionnels de la santé qui sont spécialement formés pour aider les patients à comprendre les résultats de leurs tests génétiques et recommander des mesures pour que les patients obtiennent les meilleurs résultats possibles. En raison de leur expérience des tests génétiques, ces conseillers sont généralement mieux en mesure que les professionnels de la santé de sensibiliser les patients aux conditions génétiques.

En raison de la demande croissante de tests génétiques, les patients doivent attendre longtemps avant de pouvoir consulter un conseiller en génétique. Pourtant, plus le patient attend longtemps pour obtenir une première rencontre avec un conseiller en génétique ou prendre connaissance des résultats de son test, plus il devra attendre avant de commencer le traitement nécessaire. Ces retards peuvent entraîner une détérioration de l'état du patient.

Bien qu'il n'y ait pas de cible provinciale en matière de délai d'attente pour la consultation d'un conseiller en génétique, les lignes directrices publiées par la Human Genetics Society of Australasia (qui comprend l'Australie et la Nouvelle-Zélande) indiquent que les cas non urgents devraient être vus par un conseiller en génétique ou un généticien clinicien (le médecin qui évalue les patients présentant des affections génétiques) dans un délai de 12 semaines. Or, le délai d'attente en Ontario peut être beaucoup plus long. Lors de notre examen des données sur le délai d'attente et de nos discussions avec les conseillers en génétique de quatre hôpitaux, nous avons constaté notamment ce qui suit :

- Pour les demandes concernant un cancer, le délai d'attente pour voir un conseiller génétique dans un hôpital était d'environ six mois.
- Dans le cas des demandes d'ordre pédiatrique (comme les demandes de diagnostic de parents concernant le retard de développement de leur enfant), le délai d'attente pour consulter un généticien clinique dans un autre hôpital était d'environ 14 mois.

RECOMMANDATION 5

Pour que des tests de dépistage génétique soient fournis aux Ontariens en temps opportun et de manière appropriée et rentable, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- évaluer la capacité de la province à réaliser des tests génétiques ainsi que le financement de ces tests, afin de déterminer s'ils sont suffisants pour répondre à la demande croissante de tests génétiques et de conseillers en génétique;
- analyser les coûts et les avantages des fournisseurs actuels de tests génétiques pour déterminer le fournisseur le plus approprié de chaque test génétique pour la population ontarienne;
- continuer de traiter les demandes de tests génétiques hors pays dans les délais cibles afin de prévenir la récurrence d'un arriéré;
- collaborer avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les hôpitaux afin d'établir des cibles provinciales en matière de délai d'attente pour les services de conseillers en génétique, mesurer régulièrement le délai d'attente par rapport à

ces cibles, et prendre des mesures correctives si les cibles ne sont pas atteintes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation. Selon la stratégie-cadre des services génétiques, le Ministère prévoit analyser les coûts et les avantages de financer les fournisseurs actuels de tests génétiques pour mettre au point un modèle à jour de financement et de prestation de services génétiques qui répondra aux besoins futurs, y compris les services fournis par les conseillers génétiques.

Le Ministère évaluera tous les fournisseurs actuels de tests génétiques – les hôpitaux, les laboratoires communautaires et les laboratoires non situés en Ontario – pour déterminer la meilleure source de tests génétiques afin d'assurer la qualité, de répondre aux besoins en matière de prestation de services et d'optimiser la valeur pour le système. La participation à ces activités exigera la collaboration des laboratoires et des cliniques de génétique de l'Ontario afin de partager l'information sur les opérations, les ressources et les coûts avec le Ministère et d'évaluer la capacité provinciale existante et le financement des services génétiques. Le Ministère continuera également de traiter les demandes de tests génétiques hors pays dans les délais prescrits.

Le Ministère convient que tout modèle futur de prestation des services devrait prévoir des mesures du rendement appropriées (comme les objectifs en matière de temps d'attente) et des mécanismes de prise de mesures correctives si les objectifs ne sont pas atteints. Le Ministère collaborera avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, les hôpitaux et le secteur de la génétique en général afin de rationaliser et d'améliorer les services génétiques, notamment par l'élaboration de normes de rendement sensées et réalisables qui aident à faire avancer le système.

4.6 Il faut faire plus d'efforts pour améliorer les services de laboratoire communautaire dans les régions mal servies

Le Ministère n'a pas effectué d'analyse détaillée pour déterminer les régions de la province mal servies par les centres de prélèvement des fournisseurs de services de laboratoire communautaire, et il n'a pas pris de mesures efficaces pour améliorer l'accessibilité et la disponibilité de ces services à l'échelle de la province.

4.6.1 Collecte et analyse sommaires de données sur la disponibilité des services de laboratoire communautaire

Le Ministère n'a pas établi de cible provinciale en matière de disponibilité de centres de prélèvement. Une cible a toutefois été établie pour les régions rurales : 90 % des Ontariens vivant en région rurale doivent se trouver à moins de 30 minutes de voiture d'un centre de prélèvement. Bien que le Ministère ait atteint cette cible dans les régions rurales, il n'a pas tenu compte des différences de capacité (comme les heures d'ouverture des centres ou le nombre de fauteuils de prélèvement sanguin) qui pourraient avoir une incidence sur le nombre de patients servis. Par exemple :

- Un fournisseur de services de laboratoire communautaire exploite un centre de prélèvement à North York qui est ouvert en moyenne 10 heures par jour, 6 jours par semaine, et qui compte 6 fauteuils de prélèvement sanguin sur place. Un autre centre à Stayner (comté de Simcoe) n'est ouvert que quatre heures par jour, trois jours par semaine, et ne compte que deux fauteuils de prélèvement sur place.
- Les heures d'ouverture hebdomadaires de 5 centres de prélèvement (tous exploités par un laboratoire communautaire) à St. Catharines varient entre 25 heures et

environ 45 heures par semaine; un seul d'entre eux est ouvert le samedi.
- Les heures d'ouverture hebdomadaires de 6 centres de prélèvement (exploités par un laboratoire communautaire) à Guelph varient entre 40 et 47,5 heures par semaine; un seul d'entre eux est ouvert le samedi.

Le Ministère n'a pas recueilli suffisamment de données pour évaluer la capacité et l'utilisation des centres de prélèvement communautaires. Même s'il recueille chaque année des données sur les heures d'ouverture des centres de prélèvement communautaires, il n'utilise pas ces données pour évaluer les différences dans le nombre total d'heures d'ouverture de ces centres dans chaque région de la province. En outre, les fournisseurs de services de laboratoire communautaire ne déclarent au Ministère que le nombre total d'analyses de laboratoire réalisées chaque année. Ils n'indiquent pas le nombre de patients servis ni le nombre d'échantillons prélevés dans chacun de leurs centres de prélèvement. Sans ces données, le Ministère n'est pas en mesure de déterminer si la capacité actuelle des centres de prélèvement communautaires suffit à répondre aux besoins des patients à l'échelle de la province.

Aux termes de l'entente de rémunération à l'acte qu'ils ont conclue avec le Ministère, les fournisseurs de services de laboratoire communautaire ont toute la latitude voulue pour déterminer l'emplacement de leurs centres de prélèvement. Le Ministère n'a pas effectué d'examens périodiques pour évaluer la disponibilité des centres de prélèvement à l'échelle de la province, ni déterminé les régions où il serait nécessaire d'ouvrir d'autres centres pour répondre aux besoins des patients.

En Ontario, lorsqu'un fournisseur de services de laboratoire communautaire présente une demande d'ouverture de centre de prélèvement au Ministère, celui-ci ne vérifie pas s'il y a d'autres centres de prélèvement communautaires dans le secteur. Il se contente de déterminer si le nouveau centre proposé est situé à moins de deux kilomètres d'un laboratoire d'hôpital existant. Le cas échéant, le Ministère demande à l'hôpital s'il craint que le nouveau centre de prélèvement proposé réduise le nombre d'analyses qui sont réalisées à l'hôpital, car les laboratoires d'hôpitaux doivent effectuer un nombre suffisant d'analyses afin de maintenir leur expertise.

Nous avons constaté que le Ministère aurait pu s'inspirer des pratiques d'autres administrations et de programmes ontariens semblables – et les appliquer – pour évaluer la disponibilité des services de laboratoire. Par exemple :

- Conformément aux exigences en matière de délivrance de permis de la Colombie-Britannique, chaque centre de prélèvement doit présenter un rapport annuel sur ses heures d'ouverture et le nombre de fauteuils de prélèvement sanguin qu'il compte. Ces données, ainsi que les données sur le nombre de visites à chaque centre de prélèvement, servent à évaluer les demandes d'ouverture de nouveaux centres de prélèvement et à déterminer si certaines régions de la province sont mal servies. Bien que l'Ontario recueille annuellement des données sur les heures d'ouverture des centres de prélèvement communautaires, elle n'utilise pas ces données pour évaluer les besoins et l'emplacement de nouveaux centres de prélèvement.
- Les services et les activités des établissements de santé autonomes (qui fournissent des services diagnostiques comme des radiographies et des échographies) sont très semblables à ceux des laboratoires. Afin de déterminer les régions où le nombre d'établissements de santé autonomes est trop faible ou trop élevé, le Ministère a calculé le nombre de services facturés par patient externe et par établissement de santé autonome dans diverses régions, puis a comparé ces données à la moyenne provinciale. En 2014, le Ministère a également mis en oeuvre une politique de réinstallation pour que les établissements de santé

autonomes en nombre suffisant ou excessif dans une région puissent déménager dans une région mal servie.

4.6.2 Autres mesures requises pour déterminer et améliorer la disponibilité des services de laboratoire communautaire

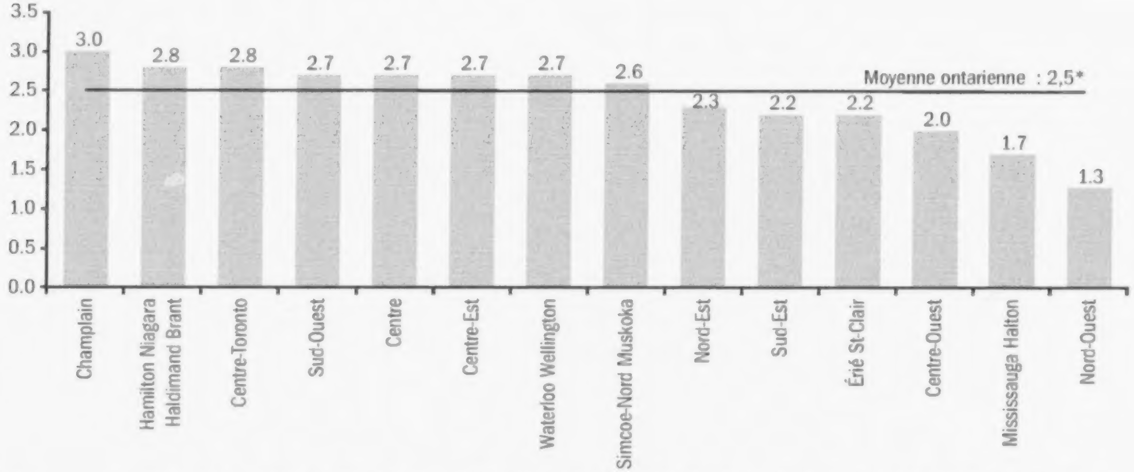
À l'heure actuelle, le Ministère ne recueille pas de renseignements utiles sur la capacité des centres de prélèvement de la province. Sans cette information, il est difficile de savoir si les mesures prises par le Ministère ont permis d'assurer une disponibilité appropriée des services de laboratoire communautaire à l'échelle de la province, particulièrement dans les régions mal servies. Par exemple :

- En 2013-2014, le Ministère a créé un fonds pour « accroître l'accès tout en maintenant les services de laboratoire existants » afin qu'une partie des fonds qu'il octroie aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire servent à prolonger les heures d'ouverture des centres de prélèvement. Toutefois, le Ministère n'a pas exigé que la prolongation des heures d'ouverture soit instaurée dans les centres de prélèvement situés dans des régions mal servies. Par exemple, un laboratoire pouvait recevoir des fonds pour que les heures d'ouverture de ses centres de prélèvement soient prolongées de deux heures en soirée, même si le centre de prélèvement se trouvait dans une région bien servie de la province et si personne ne s'y présentait pendant ces heures. En 2015-2016, le Ministère a annulé ce fonds pour atteindre les objectifs de réduction des coûts dans le cadre du budget de 2015 du gouvernement. Dans son étude de 2015, le Comité d'experts en matière de services de laboratoire appuyait l'annulation de ce fonds qui, d'après lui, ne permettait pas d'améliorer suffisamment le rendement.
- Selon les ententes de paiement de transfert de courte durée (trois ans) que le Ministère a l'intention de conclure avec des fournisseurs de services de laboratoire communautaire en 2017-2018 (voir la **section 4.7.1**), les fournisseurs qui exploitent des centres de prélèvement dans les régions rurales ou du Nord de l'Ontario recevront plus d'argent que ceux d'autres régions de la province (12,76 $ par patient servi dans une région rurale; 14,26 $ par patient servi dans une région du Nord, rurale et éloignée; et 10,76 $ par patient servi dans une région urbaine). Le Ministère s'attend à ce que ce changement incite davantage les fournisseurs de services de laboratoire communautaire à maintenir ou à augmenter le nombre de centres de prélèvement dans les régions mal servies. Toutefois, nous doutons que ce changement permette d'améliorer la disponibilité des services de laboratoire. En effet, d'après notre analyse du nombre de centres de prélèvement communautaires par RLISS (voir la **figure 14**), les régions mal servies ne sont pas nécessairement des régions du Nord, rurales et éloignées. Par exemple, le ratio de centres de prélèvement communautaires du RLISS de Mississauga Halton (une région urbaine) est à l'avant-dernier rang, derrière les régions rurales et du Nord, comme les RLISS du Nord-Est et de Simcoe-Nord Muskoka. Pour mieux comprendre les régions de la province mal servies, le Ministère doit recueillir et analyser des renseignements sur la capacité des centres de prélèvement de la province.

Nous avons également constaté que le nombre de centres de prélèvement en Ontario était relativement moins élevé que dans d'autres provinces. Le nombre de centres de prélèvement (centres d'hôpitaux et communautaires confondus) par tranche de 100 000 habitants en Ontario est faible comparativement à d'autres provinces et territoires. Selon une étude menée en 2012 par un expert-conseil travaillant pour le compte du

Figure 14 : Nombre de centres de prélèvement communautaires par tranche de 100 000 habitants et par réseau local d'intégration des services de santé (RLISS), 2017

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



* La moyenne provinciale pour le nombre de centres de prélèvement communautaires par tranche de 100 000 habitants est de 2,5, tandis que la moyenne provinciale pour tous les centres de prélèvement confondus (centres d'hôpitaux et communautaires) par tranche de 100 000 habitants est de 4,0.

ministère de la Santé de la Colombie-Britannique, le nombre de centres de prélèvement en Ontario était de 4 par tranche de 100 000 habitants, soit moins que l'Alberta (5), la Colombie-Britannique (6), le Québec (6) et le Manitoba (15). Nous avons obtenu les données de 2017 et refait le calcul d'après la méthodologie de l'étude. Nous avons constaté que le nombre de centres de prélèvement par tranche de 100 000 habitants est demeuré à environ 4 en Ontario, ce qui indique qu'aucune amélioration notable n'a été apportée depuis 2012. Bien que cette analyse n'ait pas tenu compte de la capacité des centres de prélèvement de chaque province, elle démontre la nécessité pour le Ministère de recueillir plus d'information sur la capacité afin de déterminer si toutes les régions de la province jouissent d'un accès raisonnable aux centres de prélèvement.

RECOMMANDATION 6

Pour que les Ontariens aient accès en temps opportun aux services de laboratoire communautaire, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- établir des cibles régionales pour surveiller et évaluer la disponibilité et l'accessibilité des centres de prélèvement communautaires;
- recueillir des données sur les heures d'ouverture, l'emplacement et la répartition des centres de prélèvement communautaires, et les analyser périodiquement (p. ex. annuellement);
- cerner les régions où il existe un nombre insuffisant de centres de prélèvement communautaires et prendre des mesures correctives.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. L'accès demeure un objectif important du Ministère. Par le passé, le Ministère a collaboré avec les intervenants pour rétablir l'accès dans les régions qui avaient perdu leurs services et pour augmenter les heures d'ouverture dans l'ensemble de la province. L'accès aux services

de laboratoire communautaire sera pris en compte dans la Stratégie de modernisation pour les laboratoires communautaires du Ministère. Le Ministère a établi une mesure d'accès en fixant un temps de déplacement cible pour les résidents de l'Ontario pour tous les types de services de prélèvement. Le processus de délivrance des permis permet déjà de recueillir des renseignements logistiques sur les centres de prélèvement, et ce processus sera amélioré avec la mise en oeuvre des nouveaux accords de paiements de transfert avec les fournisseurs en 2017-2018.

Les régions rurales mal servies du Nord sont actuellement identifiées et examinées dans le cadre de la stratégie des services de laboratoire dans les régions rurales et du Nord, un élément clé de la Stratégie de modernisation pour les laboratoires communautaires. Cette stratégie mettra l'accent sur les services de laboratoire dans les collectivités des réseaux locaux d'intégration des services de santé du Nord-Est et du Nord-Ouest. À l'avenir, le Ministère prévoit examiner les services de laboratoire communautaire dans d'autres régions rurales de l'Ontario.

4.7 La surveillance des services de laboratoire communautaire est inadéquate

Les paiements que le Ministère verse aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire ne sont pas toujours rattachés au rendement des fournisseurs, car le Ministère n'a pas établi ni suivi des indicateurs de rendement utiles pour surveiller ce secteur. Le Ministère n'a pas non plus vérifié si les montants que les fournisseurs de services de laboratoire communautaire facturent à l'Assurance-santé sont exacts et correspondent à des tests effectivement réalisés.

4.7.1 Il faut conclure des contrats détaillés axés sur le rendement avec les fournisseurs de services de laboratoire communautaire

Bien que l'absence d'indicateurs de rendement et de rapports réguliers sur les fournisseurs de services de laboratoire communautaire soit une source de préoccupation en Ontario depuis plus de 20 ans, le Ministère a fait peu d'efforts pour remédier à ce problème avant 2017-2018. Plus précisément :

- En 1994, un comité consultatif externe mandaté par le Ministère a publié un rapport sur l'examen des services de laboratoire, selon lequel le Ministère devait se doter de mécanismes de surveillance et d'évaluation des résultats liés au rendement des fournisseurs de services de laboratoire afin d'assurer une surveillance efficace du secteur des laboratoires.
- En 2015, le Comité d'experts en matière de services de laboratoire (le Comité d'experts) mandaté par le Ministère a soulevé deux grandes préoccupations : l'absence de contrats formels axés sur le rendement entre le Ministère et chacun des fournisseurs des services de laboratoire communautaire, établissant clairement les rôles et les responsabilités de chaque partie; et l'absence de normes et d'indicateurs de rendement mesurables permettant au Ministère d'évaluer le rendement des fournisseurs.
- En 2016, dans sa présentation au Cabinet sur la modernisation du secteur des laboratoires communautaires, le Ministère a indiqué que, depuis 18 ans, le modèle de financement était axé sur les fournisseurs et le volume d'activité plutôt que sur la prestation de services fondée sur les résultats pour les patients, et que la qualité du service aux patients était définie par le fournisseur.

Le Comité d'experts a recommandé au Ministère de conclure des contrats de longue durée (de 7 à 10 ans) axés sur le rendement avec les fournisseurs de services de laboratoire communautaire afin

d'assurer la stabilité de la prestation des services. Le Ministère prévoit plutôt conclure des contrats de courte durée (trois ans) avec ces fournisseurs.

Le Ministère nous a informés qu'il avait opté pour des contrats de courte durée afin de ne pas limiter sa capacité de modifier les modalités des contrats compte tenu de l'évolution rapide du secteur des services de laboratoire communautaire. Dans le cadre des contrats de courte durée, le Ministère modifiera le plafond qui s'applique au montant total du financement que chaque fournisseur de services de laboratoire communautaire peut recevoir annuellement. Toutefois, les cadres supérieurs de certains fournisseurs nous ont dit craindre que les contrats de courte durée proposés par le Ministère ne soient pas de nature à les encourager à offrir des services de laboratoire de qualité supérieure pour les raisons suivantes :

- Dans le cadre des contrats de courte durée, les fonds seront réaffectés en fonction du volume de tests réalisés chaque année, ce qui amènera les fournisseurs de services de laboratoire communautaire à se faire concurrence dans les centres à forte population afin de saisir les parts de marché les uns des autres. L'accessibilité pour les patients dans les régions mal servies ne sera pas améliorée, et les régions rurales éloignées qui sont déjà mal servies seront encore plus désavantagées.
- Les contrats de courte durée dissuaderont les fournisseurs d'investir dans de nouveaux équipements, qui sont généralement destinés à être utilisés pendant cinq à sept ans. Des représentants des fournisseurs de services de laboratoire communautaire nous ont informés qu'ils pourraient hésiter à investir dans de nouveaux équipements et de nouvelles technologies en raison des incertitudes liées au financement et à la rentabilité que suscitent les ententes de courte durée.

4.7.2 Les factures inappropriées des fournisseurs de services de laboratoire communautaire ne font pas l'objet d'examens périodiques

Les paiements que le Ministère verse aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire sont fonction du nombre et du type de tests qu'ils effectuent, selon une liste de prix. Toutefois, le Ministère ne prend pas de mesures suffisantes pour s'assurer que les montants que les fournisseurs facturent à l'Assurance-santé sont exacts et correspondent aux tests effectivement réalisés.

Dans le passé, le Ministère menait des audits des laboratoires communautaires pour s'assurer que les tests effectués et facturés correspondaient aux demandes signées par les médecins. Il a cessé de faire ces audits en 2013. Selon l'entente actuelle de rémunération à l'acte, le Ministère finance les fournisseurs de services de laboratoire communautaire en fonction d'une liste de prix pour chaque test effectué, jusqu'à concurrence d'un plafond fixé pour chaque fournisseur. Entre 2011-2012 et 2015-2016, le total des montants facturés par les fournisseurs dépassait le plafond de plus de 30 %, ce qui signifie qu'ils recevaient les paiements maximaux autorisés (voir la **section 4.1.1**). Le risque que le Ministère ait réglé des factures erronées ou frauduleuses soumises par les fournisseurs de services de laboratoire communautaire est donc relativement faible.

Toutefois, le risque de facturation inappropriée par les fournisseurs s'accroîtra une fois que le Ministère aura mis en oeuvre les changements touchant le secteur des laboratoires communautaires en 2017-2018. Premièrement, le Ministère prévoit instaurer une nouvelle liste de prix en 2017-2018, ce qui réduira le prix de nombreux tests réalisés par les laboratoires communautaires (voir la **section 4.1**). Deuxièmement, le Ministère prévoit conclure de nouvelles ententes de paiement de transfert avec les fournisseurs de services de laboratoire

communautaire dans le cadre desquelles leur plafond de financement sera révisé annuellement, et les fonds octroyés à chacun augmenteront ou diminueront en fonction des changements dans le volume de tests des deux années précédentes par comparaison avec les autres fournisseurs (voir la **section 4.7.1**). Ces changements pourraient amener les fournisseurs à surestimer le nombre de tests qu'ils effectuent afin de maximiser leur facturation totale.

Même dans le cadre du système actuel où la facturation est plafonnée et les laboratoires n'ont rien à gagner de la surfacturation, il ressort des audits des laboratoires communautaires menés antérieurement par le Ministère que certains fournisseurs ont facturé au Ministère des tests qu'ils n'étaient pas en mesure de justifier. Par exemple, dans le cadre de l'audit final d'un fournisseur de services de laboratoire communautaire effectué en 2013, le Ministère a conclu que le fournisseur pourrait avoir facturé plus de 25 millions de dollars en trop entre 2009-2010 et 2012-2013. Le Ministère a fondé sa conclusion sur son incapacité à obtenir des preuves confirmant que des tests examinés dans le cadre de l'audit avaient effectivement été demandés par un professionnel de la santé autorisé.

Le Ministère nous a informés qu'il prévoit rétablir la fonction d'audit dans le cadre des nouvelles ententes de paiement de transfert avec les fournisseurs de services de laboratoire communautaire, en mettant sur pied un groupe d'audit qui sera chargé d'examiner des préoccupations ou des incidents particuliers concernant le secteur des laboratoires communautaires. Toutefois, il ne prévoit pas effectuer d'examens périodiques pour repérer et examiner les cas éventuels de facturation inappropriée de la part des fournisseurs, à moins que des problèmes particuliers soient portés à son attention.

RECOMMANDATION 7

Afin de s'assurer que les fournisseurs de services de laboratoire communautaire fonctionnent de façon efficace et efficiente et que leurs factures reflètent les tests réellement effectués, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- évaluer les coûts et les avantages de conclure avec les fournisseurs de services de laboratoire communautaire des contrats de courte durée axés sur le rendement plutôt que des contrats de longue durée (recommandés par le Comité d'experts en matière de services de laboratoire en 2015);
- rétablir le processus d'examen périodique des fournisseurs de services de laboratoire communautaire pour s'assurer que les tests de laboratoire facturés ont effectivement été réalisés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Dans le cadre de la Stratégie de modernisation pour les laboratoires communautaires, des ententes de paiement de transfert avec les laboratoires communautaires sont en cours d'élaboration, et la durée de ces ententes a été soigneusement étudiée. La nécessité de modifier la durée de ces contrats sera réexaminée après l'expiration du contrat initial. Les dispositions d'audit incluses dans les ententes de paiements de transfert appuieront les examens périodiques des laboratoires communautaires.

4.8 La surveillance des tests de laboratoire offerts dans les cabinets de médecins est inadéquate

Le Ministère ne s'assure pas que tous les médecins qui offrent des tests de laboratoire dans leur cabinet facturent avec exactitude les tests qu'ils effectuent, et il continue d'exempter ces médecins

des exigences en matière de permis et de gestion de la qualité auxquelles sont assujettis d'autres fournisseurs de services de laboratoire (laboratoires communautaires, d'hôpitaux et de Santé publique Ontario).

4.8.1 Le volume élevé d'analyses de laboratoire en cabinet et la facturation correspondante des médecins font l'objet d'enquêtes limitées

Les médecins effectuent des analyses hors laboratoire qui sont généralement simples à réaliser, comme l'analyse de l'urine par bandelettes pour détecter la grossesse, la présence de drogues illicites, et des troubles comme les infections des voies urinaires, les maladies rénales et le diabète. Toutefois, le Ministère ne vérifie pas l'exactitude de tous les montants facturés par les médecins pour ces analyses, notamment ceux qui sont beaucoup plus élevés que la moyenne.

D'après notre examen des données de 2015-2016 de l'Assurance-santé fournies par le Ministère, plus de 11 200 médecins ont facturé environ 83 millions de dollars au Ministère pour quelque 10,6 millions d'analyses de laboratoire en cabinet en régime de rémunération à l'acte. De ce nombre, 120 médecins de famille et omnipraticiens comptaient pour la moitié de la facturation et des tests effectués par les médecins qui ont facturé des analyses de laboratoire en cabinet à l'Assurance-santé (soit 42,2 millions de dollars pour 5,1 millions de tests effectués). Nous avons également constaté que 15 de ces 120 médecins étaient responsables de 15 % de l'ensemble de la facturation et des tests effectués par les médecins qui ont facturé des analyses de laboratoire en cabinet à l'Assurance-maladie (soit 12,4 millions de dollars pour 1,57 million de tests effectués).

La **figure 15** présente un résumé de ces 15 médecins de famille et omnipraticiens. Chacun a effectué entre 75 000 et 182 000 tests par année, ce qui est entre 114 et 275 fois plus élevé que le nombre moyen de tests (environ 660 tests) réalisés par les médecins de famille et les omnipraticiens qui facturent des analyses de laboratoire en cabinet à l'Assurance-santé. Chacun de ces médecins a facturé entre 600 000 $ et 1,4 million de dollars par année au Ministère, ce qui est entre 128 et près de 300 fois plus élevé que la moyenne (environ 4 700 $).

Figure 15 : Quinze médecins de famille et omnipraticiens dont le volume de tests et la facturation pour les tests de laboratoires effectués sont les plus élevés, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Médecin	Volume de tests	Montant facturé ($)
1	181 736	1 402 755
2	124 559	985 295
3	121 946	940 796
4	113 621	920 368
5	104 864	845 697
6	103 986	826 731
7	102 239	816 828
8	101 507	790 920
9	93 445	789 613
10	98 613	756 291
11	95 031	729 875
12	91 810	712 065
13	81 457	674 049
14	75 036	614 991
15	75 454	597 092
Moyenne*	**662**	**4 721**

* La moyenne a été calculée à partir de données pour l'ensemble des médecins de famille et omnipraticiens ayant facturé à l'Assurance-santé des tests de laboratoire effectués dans leur cabinet, selon la formule de rémunération à l'acte, à l'exclusion des 15 médecins ci-dessus.

Le Ministère a indiqué que la plupart de ces médecins offraient des traitements en toxicomanie à leurs patients. Il s'attend donc à ce que ces médecins effectuent un nombre élevé de tests pour déterminer et surveiller le niveau de drogue dans l'organisme de leurs patients. Entre 2011-2012 et 2015-2016, le Ministère a examiné les factures de seulement 8 des 120 médecins de famille et omnipraticiens mentionnés ci-dessus. Un seul de ces examens portait sur les 15 principaux

médecins de famille et omnipraticiens mentionnés ci-dessus. Bien que le Ministère ait recueilli certains renseignements au cours de ces examens pour comprendre la taille des cabinets des médecins, dans la vaste majorité des cas, il n'a pas recueilli de détails sur la taille des cabinets des médecins qui présentaient les factures les plus élevées pour déterminer si les factures pour les tests de laboratoire étaient exactes ou si les médecins facturaient frauduleusement des tests non effectués au Ministère.

4.8.2 Les tests de laboratoire offerts dans les cabinets de médecins ne sont pas assujettis aux exigences en matière de permis et de gestion de la qualité

En Ontario, les laboratoires autorisés (laboratoires communautaires, d'hôpitaux et de Santé publique Ontario) et les centres de prélèvement sont tous tenus de participer au programme de gestion de la qualité géré par l'Institute for Quality Management in Healthcare (l'Institut), une filiale de l'Ontario Medical Association (OMA). Comme nous l'avons signalé dans nos audits de 1995 et de 2005 sur les services de laboratoire, les médecins ne sont pas tenus d'obtenir un permis du Ministère pour offrir des services de laboratoire. De plus, ils continuent d'être exemptés du programme de gestion de la qualité, même si les médecins inscrits à l'Assurance-santé ont effectué 10,6 millions d'analyses hors laboratoire en 2015-2016.

Le Ministère permet aux médecins de prélever certains échantillons et d'effectuer des analyses hors laboratoire peu complexes qui permettent de diagnostiquer et de traiter les patients sans avoir à envoyer d'échantillons à un laboratoire aux fins d'analyse. Les médecins obtiennent ainsi des résultats sans délai et ils peuvent traiter leurs patients plus rapidement. Toutefois, l'exactitude de ces analyses peut être une source de préoccupation. Les analyses hors laboratoire sont souvent effectuées par le personnel clinique, comme une infirmière, alors que les tests de laboratoire sont réalisés par des employés ayant reçu une formation spécialisée. Contrairement aux médecins qui effectuent des analyses en cabinet, les laboratoires communautaires et d'hôpitaux (ou les infirmières et infirmiers associés à ces laboratoires) qui effectuent des analyses hors laboratoire doivent satisfaire à certaines exigences en matière de permis et d'assurance de la qualité. Par exemple :

- ils doivent élaborer des normes et des processus sur la façon d'effectuer des analyses hors laboratoire;
- la compétence du personnel chargé d'effectuer les analyses doit être évaluée périodiquement;
- le personnel qui effectue les analyses est assujetti à un processus d'agrément et de formation continue.

Tous les quatre ans, l'Institut détermine si les laboratoires communautaires et d'hôpitaux respectent ces exigences. Entre 2012 et 2016, les problèmes les plus courants relevés par l'Institut dans les laboratoires autorisés avaient trait aux analyses hors laboratoire (qui représentaient environ 17 % des problèmes relevés par l'Institut). Cela soulève des préoccupations liées aux analyses hors laboratoire effectuées par les médecins, qui ne sont pas assujettis au programme de gestion de la qualité de l'Institut.

Le fait que les médecins sont exemptés à la fois des exigences en matière de permis et du programme ontarien de gestion de la qualité est une préoccupation qui a été soulevée à maintes reprises dans des études antérieures ainsi que dans nos audits. Malgré cela, le problème existe depuis 20 ans et le Ministère n'a pris aucune mesure pour y remédier. Plus précisément :

- Nous avons observé dans notre audit de 1995 que le Comité d'examen des services de laboratoire du Ministère avait recommandé en 1994 que les laboratoires situés dans les cabinets de médecins soient tenus d'obtenir un permis et soient assujettis aux dispositions du programme d'assurance de la qualité concernant les inspections et la vérification

des compétences. Le Ministère était d'accord avec cette recommandation, mais nous avons constaté lors de notre audit d'optimisation des ressources de 2005 qu'il n'avait pris aucune mesure en ce sens.

- Lors de notre audit de 2005, nous avons recommandé au Ministère de déterminer s'il y avait lieu d'élargir le processus d'assurance de la qualité des laboratoires autorisés aux services de laboratoire offerts dans les cabinets de médecins. Le Ministère était d'accord avec la recommandation et avait indiqué qu'il engagerait des discussions avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) à ce sujet. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas fait de progrès à cet égard.
- Dans son rapport de 2015, le Comité d'experts en matière de services de laboratoire a recommandé de « retirer l'exemption de la *Loi autorisant des laboratoires médicaux et des centres de prélèvement* visant les tests en cabinet ».

Le Ministère nous a informés que les tests en cabinet sont exemptés des exigences en matière de permis et du programme de gestion de la qualité de la province, car les cabinets des médecins relèvent de l'Ordre. Celui-ci nous a toutefois informés qu'il n'évalue pas périodiquement la compétence du personnel des cabinets de médecins à effectuer des tests de laboratoire. L'Ordre a indiqué que les médecins sont tenus de suivre des cours de perfectionnement professionnel continus et que son Programme d'évaluation des pairs et des pratiques (le Programme) permettait de déterminer si les médecins demandaient les tests de façon appropriée et en interprétaient correctement les résultats. Bien que la participation au Programme soit exigée par la loi, seul un faible nombre de médecins (environ 2 600) sont sélectionnés chaque année pour y participer. (En 2015-2016, plus de 30 000 médecins étaient inscrits à l'Assurance-santé.) Par conséquent, malgré l'existence du Programme, les analyses hors laboratoire effectuées par nombre de médecins ne font pas l'objet d'une évaluation périodique. L'Ordre nous a informés qu'il pourrait être avantageux de mettre sur pied un programme indépendant et objectif d'évaluation de la qualité (semblable à celui de l'Institut) s'adressant aux médecins qui effectuent des analyses en cabinet.

RECOMMANDATION 8

Afin d'assurer l'exactitude de la facturation des tests en cabinet et de veiller à ce que les médecins effectuent ces tests correctement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- recueillir, de façon continue et opportune, des données sur les cabinets de médecins qui effectuent un nombre élevé de tests en cabinet et qui facturent d'importants montants pour ces tests;
- faire enquête sur les médecins dont les factures pour des tests en cabinet ne correspondent pas à l'information recueillie;
- mettre en oeuvre des exigences afin d'assurer la qualité des tests en cabinet.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation. Le Ministère audite les médecins qui ont tendance à présenter des factures élevées pour certains services, mais il déterminera les changements qui pourraient être apportés aux processus actuels de responsabilisation en matière de paiements afin d'accroître l'efficience et l'efficacité. Il est important de noter que certains cabinets spécialisés facturent de façon appropriée des volumes élevés de certains services de laboratoire (par exemple, pour le traitement des toxicomanies).

Le Ministère convient qu'un programme de qualité devrait être offert pour les tests de laboratoire effectués dans les cabinets des médecins. Il consultera l'Ontario Medical

Association et l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario pour apporter ce changement.

4.9 La surveillance des services de laboratoire fournis par les laboratoires d'hôpitaux est inadéquate

Les hôpitaux financent leurs services de laboratoire sur le budget global que leur accorde leur réseau local d'intégration des services de santé (RLISS), qui relève de la Direction de la liaison avec les RLISS du Ministère. Nous avons constaté que, malgré la présence de ces organismes de coordination, les services de laboratoire des hôpitaux ne sont généralement pas fournis aux Ontariens de manière coordonnée et uniforme.

4.9.1 Il n'y a pas de coordination ni d'intégration régionales des laboratoires d'hôpitaux

Alors que certains hôpitaux ont travaillé ensemble pour mettre sur pied des réseaux régionaux de laboratoires qui ont permis de réaliser des économies, cette pratique n'a pas été largement adoptée en Ontario.

Il revient à chaque hôpital de déterminer les services de laboratoire qui seront offerts à ses patients. Dans certaines régions de la province, les hôpitaux ont travaillé ensemble pour créer des réseaux régionaux de services de laboratoire. Ces réseaux présentent plusieurs avantages, notamment :

- l'achat d'équipement et de fournitures en masse, qui permet d'obtenir des rabais et de réaliser des économies;
- l'établissement de politiques et de procédures conjointes pour tirer profit de pratiques exemplaires et veiller à l'uniformité des activités et des résultats d'analyse;
- la centralisation de tests dans certains laboratoires afin d'optimiser l'utilisation de l'équipement et de réduire au minimum la nécessité d'acheter de l'équipement et des fournitures pour plusieurs établissements hospitaliers et d'en assurer l'entretien.

D'autres provinces travaillent à la mise sur pied de réseaux régionaux de services de laboratoire. Par exemple, au 1er avril 2017, 123 laboratoires du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec formaient 11 groupes régionaux. Ce ministère a estimé qu'il économiserait chaque année environ 15 % à 20 % sur les tests de laboratoire (à l'exclusion des coûts des centres de prélèvement et des tests génétiques, qui n'étaient pas inclus dans l'estimation des coûts) grâce aux remises liées à l'achat de matériel et de fournitures en masse et à la réduction du personnel et de l'équipement découlant de la centralisation des tests de laboratoire dans chaque groupe régional.

En Ontario, des réseaux régionaux de laboratoires n'existent que dans 6 des 14 RLISS et même là, les hôpitaux ne font pas tous partie de leurs réseaux respectifs. Les réseaux régionaux comprennent l'Association des laboratoires régionaux de l'est de l'Ontario (ALREO) du RLISS de Champlain, CoLabs du RLISS de Hamilton Niagara Haldimand Brant et les hôpitaux du Nord-Est de l'Ontario du RLISS du Nord-Est.

- L'ALREO est le réseau régional le plus complet et le mieux intégré. Organisme sans but lucratif créé en 2012, elle a conclu des ententes officielles avec 16 hôpitaux du RLISS de Champlain. L'ALREO achète de l'équipement et des fournitures en masse pour le compte de ses hôpitaux membres, établit des politiques et des procédures communes à tous les laboratoires du réseau, centralise certains tests de laboratoire effectués dans la région dans un seul laboratoire, et a la possibilité de transférer le personnel des laboratoires membres du réseau à d'autres laboratoires de la région. En 2015-2016, l'ALREO a regroupé dans un seul laboratoire tous les tests de dépistage de maladies causées par des bactéries, des champignons,

des parasites et des virus (auparavant, ces tests étaient effectués dans sept laboratoires régionaux). En tant que réseau régional de laboratoires, l'ALREO a pu regrouper ses services d'analyse et réaliser des gains d'efficience. Elle a ainsi pu réduire ses dépenses annuelles en personnel d'environ un million de dollars de 2012-2013 à 2016-2017.

- CoLabs est un réseau de laboratoires semblable à l'ALREO. Créé en 2012, CoLabs est un partenariat de huit hôpitaux du RLISS de Hamilton Niagara Haldimand Brant. Ces hôpitaux travaillent en collaboration afin de rationaliser et de normaliser les processus grâce à l'élaboration conjointe de politiques et de procédures opérationnelles et à la centralisation de certains tests de laboratoire dans la région. En 2016, CoLabs a réalisé son premier achat en masse d'équipement et de fournitures pour l'analyse de troubles sanguins, ce qui s'est traduit par des économies d'environ 400 000 $ pour les hôpitaux du réseau. Au moment de notre audit, la deuxième initiative d'achat en masse était en cours en vue de l'acquisition d'équipement pour les transfusions sanguines. CoLabs estime que cet achat permettra aux hôpitaux de la région d'économiser 200 000 $ par année.
- Dans le Nord-Est de l'Ontario, 10 hôpitaux travaillent ensemble depuis 2005 pour établir des normes communes et centraliser dans un seul laboratoire d'hôpital certaines analyses d'échantillons de tissus. Un représentant de l'un des hôpitaux membres du réseau nous a informés que les économies accumulées réalisées par les hôpitaux n'avaient pas été calculées, mais il estimait que l'achat conjoint de fournitures de laboratoire s'était soldé par des économies d'environ 150 000 $ (soit 5 % des dépenses totales de laboratoire) en 2015-2016.

4.9.2 Les pratiques de facturation des laboratoires d'hôpitaux ne font pas l'objet de surveillance

Les hôpitaux peuvent faire faire leurs analyses de laboratoire par d'autres hôpitaux si leur équipement est en panne ou s'ils constatent qu'il n'est pas rentable de faire les analyses eux-mêmes. Toutefois, le Ministère n'a pas fourni de lignes directrices ni recueilli de données (telles que le volume de tests effectués par un hôpital pour le compte d'autres hôpitaux ou les frais que l'hôpital exige à cette fin) pour s'assurer que les montants exigés d'autres hôpitaux sont justes et raisonnables.

En l'absence de lignes directrices du Ministère, les hôpitaux emploient des pratiques de facturation qui varient d'un hôpital à l'autre lorsqu'ils fournissent des services de laboratoire pour le compte d'autres hôpitaux. Le personnel hospitalier nous a exprimé sa frustration face à l'absence de lignes directrices provinciales dans ce domaine. Faute de données sur le volume de tests et sur le mouvement de fonds entre les hôpitaux au titre des tests qu'ils réalisent les uns pour les autres, le Ministère ne connaît pas le coût réel d'exploitation des laboratoires d'hôpitaux et n'est pas en mesure d'affecter les fonds aux hôpitaux de façon appropriée. Ce manque de surveillance peut aussi amener les hôpitaux à profiter d'autres hôpitaux pour générer des revenus.

Nous avons examiné les données fournies par certains hôpitaux qui facturent à d'autres hôpitaux les tests de laboratoire effectués pour leur compte, et nous avons constaté que les pratiques de facturation varient d'un hôpital à l'autre. Par exemple :

- Deux hôpitaux ayant effectué des analyses pour le compte d'autres hôpitaux ont facturé à ceux-ci un montant correspondant à un pourcentage du prix figurant sur la liste de prix des services de laboratoire communautaire du Ministère (l'un a facturé 70 % de ce prix et l'autre, 100 % ou 80 %, selon le type d'analyse).

- Un autre hôpital ayant effectué des analyses pour le compte d'autres hôpitaux a facturé des montants établis en fonction de ses coûts directs d'analyse, majorés de 30 % pour couvrir les frais fixes.
- Un hôpital s'est retrouvé dans une situation déconcertante, d'abord lorsqu'un autre hôpital a aiguillé un patient vers l'un de ses programmes spécialisés, puis lorsqu'il a lui-même aiguillé un patient vers un programme spécialisé d'un autre hôpital. Dans les deux cas, l'hôpital a dû payer le coût des analyses, bien qu'il ait été l'hôpital orienteur dans le premier cas et l'hôpital d'accueil dans le second.

La **figure 16** présente des exemples de prix différents facturés par trois hôpitaux ayant effectué la même analyse pour le compte d'autres hôpitaux. (Nous présentons les résultats de cinq analyses.) La différence entre le prix le moins élevé et le prix le plus élevé facturé par chaque hôpital est significative, allant de 31 % à 176 %.

RECOMMANDATION 9

Pour s'assurer que les laboratoires des hôpitaux partagent les meilleures pratiques afin d'améliorer la coordination et l'uniformité des services de laboratoire des hôpitaux, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les fournisseurs de services de laboratoire pour :

- effectuer une analyse des coûts et des avantages d'un système de laboratoires régionaux;
- établir à l'intention des hôpitaux des lignes directrices sur le calcul des prix facturés entre eux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Il demandera à chaque réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) qui n'a pas de réseau de laboratoires d'hôpitaux d'envisager la possibilité d'en établir un.

Le Ministère consultera les RLISS et d'autres intervenants au sujet de la possibilité d'adopter des lignes directrices cohérentes en matière d'aiguillage vers des laboratoires à l'intention des hôpitaux.

Figure 16 : Différences dans les prix facturés par un échantillon d'hôpitaux pour le même test
Source des données : certains hôpitaux

Type de test	Hôpital 1 ($)	Hôpital 2 ($)	Hôpital 3 ($)	Écart entre le prix le plus élevé et le prix le plus bas ($)	Écart entre le prix le plus élevé et le prix le plus bas (%)
Potassium	1,81	2,07	5,00	3,19	176
Vitamine B12	10,13	11,58	15,00	4,87	48
Temps de thromboplastine partiel (sert à détecter des saignements chez le patient)	5,07	5,79	7,20	2,13	42
Ammoniaque (sert à détecter un niveau élevé du sous-produit pouvant être causé par une maladie hépatique ou rénale)	14,11	16,13	12,00	4,13	34
Thyréostimuline	6,88	7,86	9,00	2,12	31

4.10 Le rendement des fournisseurs de services de laboratoire ne fait pas l'objet d'une surveillance uniforme

Le Ministère n'a pas établi d'objectifs de rendement provinciaux ni recueilli de données sur le rendement pour évaluer et surveiller les services de laboratoire et déterminer s'ils sont fournis en temps opportun et de manière efficace et uniforme à l'échelle de la province.

4.10.1 La mesure du rendement et la production de rapports des fournisseurs de services de laboratoire ne sont pas uniformes

En l'absence d'indicateurs et d'objectifs de rendement provinciaux, l'étendue de la mesure du rendement et de la production de rapports en Ontario varie selon le type de fournisseur de services de laboratoire. Dans l'ensemble, les rapports publics sur le rendement des services de laboratoire sont très peu nombreux. Santé publique Ontario publie des rapports sur certains indicateurs de rendement liés à ses services de laboratoire, mais le Ministère ne recueille pas de données sur les principaux indicateurs de rendement d'autres fournisseurs de services de laboratoire, ni ne fait rapport à ce sujet. La **figure 17** présente les différences dans les mesures du rendement et les rapports publics de chaque type de fournisseur de services de laboratoire.

Selon l'étude de 2015 du Comité d'experts en matière de services de laboratoire, l'Alberta est la seule province qui a mis en place des indicateurs et des objectifs de rendement applicables aux fournisseurs de services de laboratoire. Le temps d'attente des patients, le délai de traitement des tests et la satisfaction des patients et des professionnels de la santé comptent parmi les indicateurs de rendement des fournisseurs

Figure 17 : Mesures du rendement et rapports publics sur le rendement des fournisseurs de services de laboratoire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Type de fournisseur de services de laboratoire	Mesures du rendement	Rapports publics
Laboratoire communautaire	Selon l'entente actuelle de rémunération à l'acte : • Volume de tests Selon la nouvelle entente de paiement de transfert* : • Mesures du rendement en cours d'élaboration au moment de notre audit	×
Laboratoire d'hôpital	• Volume de tests • Dépenses de laboratoire • Unités de charge de travail du laboratoire (temps consacré aux analyses de laboratoire par le personnel)	×
Laboratoire de Santé publique Ontario	Différents indicateurs de rendement, par exemple : • Volume de tests • Pourcentage de certains tests de laboratoire effectués dans le délai cible (depuis la réception de l'échantillon jusqu'à la communication des résultats d'analyse) • Nombre de plaintes reçues relativement aux produits et services de Santé publique Ontario	✓
Médecin (analyses en cabinet)	• Volume de tests	×

* Le Ministère prévoit conclure des ententes de paiement de transfert (EPT) de courte durée (trois ans) avec les fournisseurs de services de laboratoire communautaire en 2017-2018.

de services de laboratoire communautaires et d'hôpitaux de l'Alberta. En Ontario, le Ministère n'a pas établi d'indicateurs ni d'objectifs de rendement. Chaque laboratoire fixe ses propres objectifs pour évaluer son rendement, mais le Ministère ne recueille pas cette information.

Lors de notre examen des indicateurs de rendement établis par un échantillon de fournisseurs de services de laboratoire (laboratoires communautaires, d'hôpitaux et de Santé publique Ontario), nous avons constaté d'importantes variations dans leur rendement, même au sein du même type de fournisseur (voir l'**annexe 3**). Par exemple :

- Le taux de rejet des échantillons (pourcentage de fois qu'une analyse ne peut être effectuée en raison d'une erreur commise lors du prélèvement ou de la manipulation de l'échantillon) variait entre 0 % et 4,4 % dans les laboratoires d'hôpitaux en Ontario.
- Le taux de contamination de l'hémoculture (pourcentage de fois où l'hémoculture est contaminée par des bactéries ou d'autres organismes en raison d'une technique inadéquate de prélèvement ou de manipulation de l'échantillon) allait de 0 % dans un laboratoire communautaire à 6,7 % dans un laboratoire d'hôpital.

4.10.2 Le temps d'attente pour les services de laboratoire ne fait pas l'objet de collecte de données ni de surveillance

Le Ministère n'a pas fixé de cibles pour le temps d'attente ni recueilli de données à ce sujet en vue de mesurer et de surveiller le temps d'attente des patients dans les centres de prélèvement des laboratoires d'hôpitaux ou communautaires. Le Ministère ne sait donc pas si les laboratoires prélèvent les échantillons des Ontariens dans un délai raisonnable.

Même si le Ministère ne surveille pas le temps d'attente dans les centres de prélèvement ni ne recueille de données à cet égard, de nombreux laboratoires mesurent le temps d'attente par rapport à des cibles qu'ils se sont fixées eux-mêmes. Lors de notre analyse des données fournies par les centres de prélèvement d'hôpitaux et communautaires, nous avons relevé des différences entre le temps d'attente cible et le temps d'attente réel pour les prélèvements. Par exemple, l'un des fournisseurs de services de laboratoire communautaire s'est donné pour cible de servir 90 % des patients dans les 30 minutes suivant leur arrivée au centre de prélèvement, tandis qu'un autre vise à servir 90 % des patients dans un délai de 40 minutes suivant leur arrivée. Le temps d'attente variait également dans les centres de prélèvement des hôpitaux, allant de 20 à 45 minutes. La **figure 18** montre le temps d'attente cible et le temps d'attente réel d'un échantillon d'hôpitaux et de fournisseurs de services de laboratoire communautaire pour 2016-2017.

Nous avons constaté que, contrairement aux hôpitaux et aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire de l'Ontario, ceux de l'Alberta sont tenus de soumettre des données sur les temps d'attente à Alberta Health Services, qui a pour cible de servir les patients dans les 30 minutes suivant leur arrivée au centre de prélèvement. Alberta Health Services partage les données sur les temps d'attente avec tous les laboratoires de l'Alberta afin que ceux-ci puissent évaluer leur rendement les uns par rapport aux autres.

Le Ministère aurait pu mieux répondre aux besoins des patients s'il avait mis l'accent sur le suivi et l'amélioration des temps d'attente en Ontario. D'après des sondages menés auprès de médecins et de patients, le temps d'attente dans les centres de prélèvement doit être réduit. Par exemple :

- Selon une enquête réalisée en 2013 par une organisation d'intervenants dans le domaine des services de laboratoire, le point à améliorer mentionné le plus fréquemment par les patients (dans 30 % des réponses des patients qui ont indiqué des points à

Figure 18 : Exemples de temps d'attente cibles et de temps d'attente réels pour le prélèvement d'échantillons dans une sélection de laboratoires communautaires et d'hôpitaux, 2016-2017

Source des données : certains fournisseurs de services de laboratoire communautaires et d'hôpitaux

Type de fournisseur de services de laboratoire	Temps d'attente cible pour le prélèvement[1] (minutes)	Temps d'attente moyen pour le prélèvement[1] (minutes)	Échantillons prélevés dans le délai cible (%)
Laboratoire communautaire 1	30	14	87
Laboratoire communautaire 1	40	17	89
Laboratoire d'hôpital 1	30	10	92
Laboratoire d'hôpital 2	s.o.[2]	s.o.[2]	s.o.[2]
Laboratoire d'hôpital 3	20	15	70
Laboratoire d'hôpital 4	30	30	56
Laboratoire d'hôpital 5	20	12	83
Groupe de laboratoires d'hôpitaux 1[3]	45	s.o.[2]	s.o.[2]
Groupe de laboratoires d'hôpitaux 2[3]		10	100
Groupe de laboratoires d'hôpitaux 3[3]		15	100

1. Le temps d'attente cible de certains fournisseurs sert à déterminer le temps d'attente moyen de la plupart des patients, et non de tous les patients. Par exemple, certains fournisseurs de services de laboratoire communautaire visent à servir 90 % des patients dans le délai cible fixé.
2. La mention s.o. indique soit que le laboratoire n'a pas de centre de prélèvement sur place, soit qu'il ne recueille pas de données sur le temps d'attente à son centre de prélèvement.
3. Il s'agit de données d'hôpitaux fournis par un réseau régional de laboratoires, qui comprend 18 laboratoires associés à 16 hôpitaux. Le réseau fixe les délais cibles et surveille le temps d'attente pour le compte des hôpitaux membres. L'annexe 3 présente les résultats des 18 laboratoires d'hôpitaux membres de ce réseau.

améliorer) était le temps d'attente pour le prélèvement d'échantillons.

- Selon un sondage mené en 2015 par le Ministère, 84 % des médecins estiment qu'un temps d'attente raisonnable pour voir un technicien dans un centre de prélèvement communautaire se situe entre 5 et 20 minutes, ce qui est inférieur aux temps d'attente cibles (30 minutes et 40 minutes) fixés par les fournisseurs de services de laboratoire communautaire de nos échantillons. D'après notre examen des données de 2016-2017 communiquées par ces fournisseurs, les patients étaient servis en moyenne moins de 20 minutes après leur arrivée au centre de prélèvement (voir la **figure 18**).
- Dans le passé, le Ministère a pris des mesures pour recueillir des données sur les temps d'attente en versant des fonds aux fournisseurs de services de laboratoire communautaire pour la mise au point d'un processus de suivi et de rapport de ces données. En 2013-2014 et 2014-2015, le Ministère a conclu avec sept des huit fournisseurs de services de laboratoire communautaire une entente qui rendait une tranche de 8,5 millions de dollars de leur financement conditionnelle à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une définition uniforme du temps d'attente qu'ils pourraient utiliser pour recueillir des données et faire rapport au Ministère. Bien que les fournisseurs aient mené à bien cette tâche et qu'ils aient reçu le financement intégral, le Ministère a abruptement abandonné sa collecte de données sur les temps d'attente afin d'économiser dans le cadre d'une initiative plus vaste de réduction des coûts à l'échelle du Ministère. Dans son rapport de 2015, le Comité d'experts en matière de services de laboratoire a indiqué que ce processus de financement « ne [permettait] pas d'améliorer

suffisamment le rendement » et « qu'il y [avait] lieu de reconcevoir l'ensemble du processus d'attribution des contrats et de gestion des services de laboratoire pour optimiser la rentabilité ».

RECOMMANDATION 10

Pour assurer l'efficacité et l'efficience des activités du secteur des laboratoires de l'Ontario et la prestation en temps opportun de services de qualité aux Ontariens, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- établir des indicateurs et des objectifs de rendement normalisés pour les laboratoires communautaires et d'hôpitaux, recueillir et analyser les données sur le rendement des laboratoires et prendre des mesures correctives si les objectifs ne sont pas atteints;
- fixer des cibles en matière de temps d'attente dans les centres de prélèvement des hôpitaux (pour les patients externes) et communautaires, recueillir et évaluer périodiquement les données sur les temps d'attente, et prendre des mesures correctives si les cibles ne sont pas atteintes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie sans réserve l'établissement, la collecte et l'analyse de mesures du rendement pour les laboratoires communautaires et l'établissement de cibles en matière de temps d'attente pour les centres de prélèvement. Le Ministère a recueilli des mesures par le passé et propose de tirer parti de ces travaux en intégrant un certain nombre d'indicateurs de rendement clés aux nouvelles ententes de paiements de transfert conclues avec les laboratoires communautaires. Ces indicateurs permettront au Ministère de mesurer et de gérer le rendement du système de laboratoires communautaires dans plusieurs domaines. Ces domaines comprennent l'accès des patients, la qualité et la disponibilité des services, l'expérience des patients et des fournisseurs, et la production de rapports.

Le Ministère examinera la possibilité de fixer des temps d'attente cibles pour le prélèvement des échantillons avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les hôpitaux pour déterminer si ces cibles peuvent être atteintes.

4.11 Supervision inadéquate du programme de gestion de la qualité

Le Ministère ne recueille pas suffisamment de données utiles pour évaluer les résultats du programme de gestion de la qualité de l'Institute for Quality Management in Healthcare (l'Institut) de façon continue et déterminer les aspects des services de laboratoire qui devraient être améliorés partout dans la province.

4.11.1 Le Ministère a recueilli des renseignements limités sur le programme de gestion de la qualité

Le Ministère s'appuie sur le programme de gestion de la qualité de l'Institut pour déterminer si les laboratoires fournissent des résultats d'analyse exacts et, dans le cas contraire, pour s'assurer que des mesures correctives appropriées sont prises en temps opportun. Le Ministère reçoit des rapports trimestriels et annuels de l'Institut qui contiennent des renseignements sur le programme de gestion de la qualité. Il reçoit également des rapports chaque fois qu'une lacune plus importante est relevée par l'Institut. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère ne demande ni ne reçoit des renseignements suffisants pour évaluer le rendement des laboratoires qui participent au programme de gestion de la qualité de l'Institut de façon continue.

Les rapports trimestriels et annuels que l'Institut présente au Ministère contiennent des

renseignements généraux limités sur les activités de gestion de la qualité de l'Institut (comme le nombre de visites d'évaluation effectuées par l'Institut) plutôt que des renseignements détaillés sur le rendement des différents laboratoires (comme le nombre de problèmes relevés par l'Institut lors des visites d'évaluation des laboratoires ou de la vérification des compétences). Comme le Ministère n'exige pas que les renseignements soient rendus publics, aucun détail des résultats des évaluations effectuées par l'Institut n'est communiqué au public.

Lors de nos audits de 1995 et de 2005 des services de laboratoires de santé, nous avons exprimé des préoccupations quant au manque de renseignements au Ministère concernant les activités de gestion de la qualité menées par des parties externes. Dans notre audit de 1995, nous avons recommandé que le Ministère soit avisé dans les plus brefs délais des cas de non-conformité aux normes reconnues et des mesures correctives prises par le personnel du programme de gestion de la qualité. Lors de notre audit de 2005, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas reçu de données sur le nombre d'erreurs relevées dans les laboratoires autorisés. Il n'était donc pas au courant des cas dans lesquels les laboratoires obtenaient de piètres résultats et ne savait pas quels étaient les laboratoires fautifs. Même si cette question a été soulevée à plusieurs reprises, nous constatons que le problème est resté en grande partie irrésolu au cours des 20 dernières années.

4.11.2 Le Ministère ne recueille pas les résultats des évaluations sur place

Le Ministère n'a pas obtenu suffisamment de données de l'Institut pour déterminer s'il existe des différences régionales dans la qualité des services de laboratoire nécessitant des mesures correctives.

Tous les quatre ans, l'Institut effectue une évaluation sur place de chacun des laboratoires autorisés, au cours de laquelle il examine les politiques et procédures du laboratoire et détermine si elles sont conformes à ses exigences. L'Institut considère qu'un laboratoire est non conforme lorsque ses politiques et procédures ne sont pas conformes à ces exigences (p. ex., absence de documentation des procédures d'analyse ou de preuves de la formation continue du personnel).

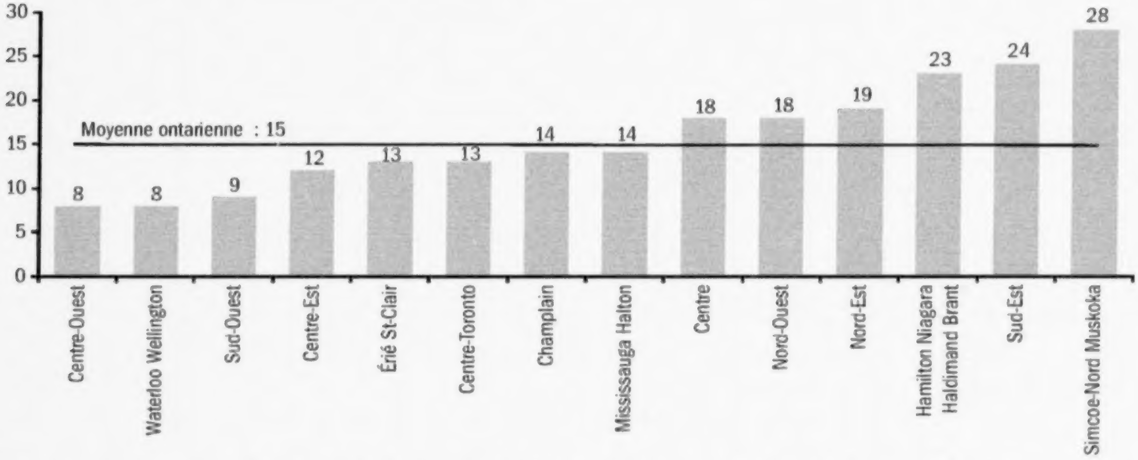
Le nombre de cas de non-conformité recensés entre 2012 et 2016 était d'environ 800 par année, en moyenne. Au cours de cette période, le taux de conformité global était d'environ 97 % en moyenne, taux que l'Institut considérait comme élevé et comme une indication que les laboratoires avaient mis en place des processus efficaces, compte tenu du fait qu'ils devaient se conformer à plus de 400 exigences (ce nombre suppose que les laboratoires sont autorisés à effectuer tous les types d'analyse; certaines exigences ne s'appliquent pas si le laboratoire n'effectue pas tous les types d'analyses).

Le Ministère n'a pas demandé régulièrement les résultats des visites d'évaluation de l'Institut aux fins d'examen et d'analyse. Lors de notre examen des données sur les visites d'évaluation de l'Institut effectuées entre 2013 et 2016, nous avons relevé certains cas courants de non-conformité ainsi que certaines tendances régionales qui pourraient justifier une enquête plus approfondie du Ministère. Par exemple :

- Le type le plus courant de non-conformité avait trait aux analyses hors laboratoire (17 % des cas), aux systèmes de suivi des problèmes liés aux analyses (16 %) et à l'équipement et aux fournitures de laboratoire (12 %).
- Le nombre moyen de cas de non-conformité était de 15 à l'échelle de la province, mais variait d'un RLISS à l'autre, allant de 8 cas dans les RLISS du Centre-Ouest et de Waterloo Wellington à 24 cas et plus dans les RLISS de Simcoe-Nord Muskoka et du Sud-Est. La **figure 19** montre le nombre moyen de cas de non-conformité par visite d'évaluation et par RLISS.

Figure 19 : Nombre moyen de cas de non-conformité constatés lors des visites d'évaluation de l'Institute for Quality Management in Healthcare (IQMH), par réseau local d'intégration des services de santé (RLISS), 2013-2016

Source des données : Institute for Quality Management in Healthcare



Note : Il y a non-conformité lorsque les politiques et les procédures du laboratoire ne sont pas conformes aux exigences du programme de gestion de la qualité de l'IQMH.

4.11.3 Le Ministère ne recueille pas les résultats de la vérification des compétences

Le Ministère exige des laboratoires autorisés qu'ils participent au Programme de vérification des compétences, laquelle consiste à évaluer le rendement d'un laboratoire par rapport à celui d'autres laboratoires. Pour faire ces vérifications, l'Institut envoie des échantillons de prélèvements aux laboratoires autorisés plusieurs fois par année avec la consigne de lui soumettre leurs résultats, puis il vérifie l'exactitude des résultats et s'assure qu'ils sont conformes à ses normes en matière de manipulation et d'analyse des échantillons et de rapport. Si les résultats d'analyse ne sont pas conformes à ces normes, l'Institut considère que le laboratoire a commis une erreur.

Entre 2011-2012 et 2015-2016, le taux moyen d'erreur était inférieur à 1 %, taux que l'Institut jugeait bas ou satisfaisant. Bien qu'un taux d'erreur cible n'ait pas été établi pour la vérification des compétences des laboratoires au Canada, le programme de vérification des compétences de l'Alberta fixe un taux d'erreur cible de 5 % ou moins.

Le Ministère n'a pas reçu régulièrement les résultats du processus de vérification des compétences de l'Institut aux fins d'examen et d'analyse. Lors de notre examen des taux d'erreur entre 2011-2012 et 2015-2016, nous avons constaté que, même si le taux d'erreur global était inférieur à 1 %, le taux d'erreur pour les différents types d'analyse variait, ce qui pourrait justifier un examen plus poussé de la part du Ministère. Par exemple, en 2015-2016, le taux d'erreur allait de 0,04 % en pathologie (diagnostic de maladies) à 1,8 % en bactériologie (dépistage des infections bactériennes).

RECOMMANDATION 11

Afin de s'assurer que le programme de gestion de la qualité fournit des renseignements utiles permettant de déterminer les aspects des services de laboratoire de la province qui doivent être améliorés à l'échelle de la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue

durée doit obtenir et analyser périodiquement les résultats des tests d'agrément et de la vérification des compétences de l'Institute for Quality Management in Healthcare, et déterminer si d'autres mesures correctives sont justifiées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation et convient d'améliorer de façon appropriée les rapports sur le programme de gestion de la qualité pour les laboratoires autorisés et les centres de prélèvement actuellement fournis par l'Institute for Quality Management in Health Care (l'Institut). Ces rapports sont nécessaires pour s'assurer que les laboratoires et les centres de prélèvement autorisés respectent les exigences réglementaires et que l'Institut rend compte du financement qu'il reçoit du Ministère. Une nouvelle entente entre le Ministère et l'Institut est d'ailleurs en cours de négociation et devrait entrer en vigueur en 2018-2019.

4.12 Domaines d'amélioration du programme de gestion de la qualité

Le programme de gestion de la qualité mis en place en Ontario peut être amélioré. On pourrait notamment adopter une norme d'agrément plus rigoureuse et instaurer des visites sur place sans préavis.

4.12.1 Une norme plus rigoureuse pourrait s'appliquer aux visites d'évaluation sur place

Tous les quatre ans, l'Institut effectue une évaluation sur place de tous les laboratoires autorisés afin de renouveler leur agrément. L'agrément de l'Institut repose sur des normes telles que la norme ISO 15189 de l'Organisation internationale des normes (ISO), qui prévoit la mise en place de procédures et de processus normalisés dans les laboratoires afin d'assurer le respect des exigences de qualité et de compétence.

L'Institut offre un programme plus rigoureux, appelé ISO 15189 Plus, norme reconnue mondialement qui prévoit une visite supplémentaire (appelée visite de surveillance), qui est effectuée tous les deux ans entre les visites d'évaluation de l'agrément. Les laboratoires autorisés de l'Ontario procèdent à une autoévaluation pour démontrer leur conformité aux exigences de l'Institut pour que celui-ci n'ait pas à effectuer de visite de surveillance. Des visites supplémentaires pourraient être avantageuses, car elles permettraient de cerner et de régler plus rapidement les problèmes dans les laboratoires. Même si les provinces n'exigent pas toutes que les laboratoires suivent un programme aussi rigoureux, le Nouveau-Brunswick ainsi que Terre-Neuve-et-Labrador exigent que tous les laboratoires de leur province soient agréés selon la norme ISO 15189 Plus.

En juillet 2017, 58 des 198 laboratoires de l'Ontario (soit 17 laboratoires communautaires et 41 laboratoires d'hôpitaux) avaient volontairement payé et obtenu de l'Institut l'agrément selon la norme ISO 15189 Plus, assurant ainsi leur conformité à des normes de programme plus rigoureuses.

4.12.2 Les visites d'évaluation sur place sont annoncées à l'avance

L'Institut avise les laboratoires à l'avance des dates de ses visites d'évaluation pendant son cycle de quatre ans. À la fin de chaque visite, la date de la visite subséquente est fixée provisoirement, puis confirmée environ 90 jours avant la visite.

Nous avons pris connaissance de deux programmes d'agrément de laboratoires dans le cadre desquels des visites sans préavis sont effectuées. Il s'agit du programme du College of American Pathologists (CAP) et de celui de la Joint Commission. L'un de ces programmes prévoit un

créneau de trois mois pendant lequel l'inspection aura lieu et l'autre, des visites sans préavis pouvant se dérouler dans un délai de 18 à 36 mois suivant la visite précédente. Selon le CAP, les visites sans préavis obligent les laboratoires à se conformer de façon continue à toutes les exigences et permettent de s'assurer de cette conformité.

RECOMMANDATION 12

Pour que le programme ontarien de gestion de la qualité continue d'assurer l'évaluation efficace de la qualité et de l'exactitude des services de laboratoire fournis par tous les laboratoires et centres de prélèvement agréés de l'Ontario, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit procéder à une analyse des programmes semblables d'autres administrations afin de cerner des pratiques exemplaires qui pourraient être mises en oeuvre en Ontario (telles que l'adoption de normes plus rigoureuses en matière d'agrément et l'instauration de visites d'agrément sans préavis).

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation et s'engage à analyser les programmes de gestion de la qualité d'autres administrations. Une analyse coûts-avantages appuiera le processus décisionnel du Ministère concernant les modifications possibles du programme de l'Ontario. Le Ministère prévoit procéder à une analyse des programmes en vigueur dans d'autres administrations en 2018-2019.

Annexe 1 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Des processus sont en place pour s'assurer que les fonds et les ressources sont affectés aux laboratoires de façon à répondre aux besoins des Ontariens, qu'ils sont utilisés aux fins prévues et gérés dans le respect des principes d'économie et d'efficience, et qu'ils sont examinés en temps opportun pour en vérifier le caractère raisonnable.
2.	Des procédures sont en place pour veiller à ce que les services de laboratoire soient exécutés en temps opportun et de manière exacte et uniforme dans l'ensemble de la province ainsi que conformément aux lois, politiques, normes et pratiques exemplaires applicables, afin de répondre aux besoins des Ontariens.
3.	Des processus sont en place pour veiller à ce que les coûts de la prestation des services de laboratoire soient gérés correctement et surveillés en temps opportun.
4.	Des indicateurs et objectifs de rendement sont établis, surveillés et comparés aux résultats réels pour s'assurer que les résultats escomptés sont atteints et que des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes surviennent.
5.	Des renseignements financiers et opérationnels exacts, pertinents et complets sont recueillis périodiquement auprès des laboratoires pour évaluer leur rendement, leur efficacité et leur efficience, et les résultats de l'évaluation sont rendus publics.

Annexe 2 : État de mise en oeuvre des recommandations du rapport de 2015 du Comité d'experts en matière de services de laboratoire

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Recommandation	État de mise en oeuvre (au 30 juin 2017)
1.	Négocier des contrats de longue durée (d'environ 7 à 10 ans, sujets à modification) axés sur le rendement directement avec chaque laboratoire. Ces contrats doivent comprendre des rabais par rapport aux montants facturés actuellement. L'entente doit être signée dans un délai de six mois, faute de quoi un processus de demande de propositions sera enclenché.	**En cours de mise en oeuvre :** Le Ministère est à élaborer des ententes de paiement de transfert (EPT) à mettre en oeuvre en 2017-2018 dans le cadre de sa Stratégie de modernisation pour les laboratoires communautaires. Voir la **section 4.7.1.**
2.	Éliminer le Fonds pour l'accès aux services de laboratoire communautaire et pour la performance et le facteur de remise en fonction de l'utilisation.	**En cours de mise en oeuvre :** Le Ministère prévoit supprimer le facteur de remise en fonction de l'utilisation en 2017-2018. (Ce facteur réduit le montant que les laboratoires communautaires reçoivent pour effectuer des tests pour le compte de professionnels de la santé qui demandent un nombre de tests supérieur au seuil établi.) **Mise en oeuvre :** Le Ministère a éliminé le Fonds pour l'accès aux services de laboratoire communautaire et pour la performance (qui rendait une partie du financement versé aux laboratoires communautaires conditionnelle à la réalisation de divers objectifs de rendement) en 2015-2016. Le Ministère rétablira les mesures de rendement dans le cadre des EPT qui sont censées être conclues avec les fournisseurs de services de laboratoire communautaire en 2017-2018.
3.	Lorsque le marché est saturé, combiner les différentes enveloppes de financement existantes en une seule assortie d'une liste des tests.	**En cours de mise en oeuvre :** Les EPT que le Ministère prévoit conclure avec les fournisseurs de services de laboratoire communautaire combinent tous les fonds que le Ministère verse à ces fournisseurs, dans la mesure du possible.
4.	Mettre en place un fonds de mise à l'essai de nouvelles technologies offert dans le cadre de demandes de propositions et ouvert aux nouveaux venus sur le marché.	**En cours de mise en oeuvre :** Le Ministère prévoit créer un fonds pour les nouveaux tests et les nouvelles technologies en 2018-2019 afin d'aider les fournisseurs de services de laboratoire communautaire à adopter de nouveaux tests et de nouvelles technologies qui permettraient d'améliorer les résultats et l'expérience des patients.
5.	Établir un fonds d'aide aux laboratoires de taille modeste pour fixer des règles claires en matière d'évaluation du rendement et de production de rapports connexes.	**En cours de mise en oeuvre :** Le Ministère prévoit établir en 2017-2018 un fonds d'atténuation triennal pour les fournisseurs de services de laboratoire communautaire de toutes tailles. Il s'attend à ce que ce fonds permette aux fournisseurs d'assurer la transition vers le nouveau modèle de financement. Voir la **section 4.1.1.**
6.	Instaurer un processus provincial visant à évaluer formellement les nouveaux tests de laboratoire pour déterminer s'il faut les recommander ou non, et à éliminer les tests désuets de la liste des prestations lors de mises à jour régulières.	**En cours de mise en oeuvre :** À l'heure actuelle, le Ministère ne dispose pas d'un processus pour faire une évaluation périodique des nouveaux tests, et pour déterminer s'ils sont médicalement nécessaires et s'ils devraient être financés. Le Ministère prévoit établir un comité d'examen et d'utilisation des tests vers la fin de 2017-2018 afin d'évaluer régulièrement la liste de prix.

	Recommandation	État de mise en oeuvre (au 30 juin 2017)
7.	Exiger la préparation de rapports publics sur le rendement des laboratoires et l'issue du processus d'agrément.	**Non mise en oeuvre (à l'étude) :** Le Ministère entend intégrer des mesures de rendement aux EPT qu'il prévoit conclure avec les fournisseurs de services de laboratoire communautaire en 2017-2018. Le statut d'agrément des laboratoires continue d'être affiché sur le site Web de l'Institute for Quality Management in Healthcare (IQMH). Le Ministère envisage toujours de préparer d'autres rapports publics sur l'issue du processus d'agrément à l'avenir. Voir les **sections 4.10** et **4.11**.
8.	Élaborer et mettre en oeuvre un programme provincial d'utilisation appropriée et offrir des outils de soutien connexes (p. ex., affichage d'avertissements pour les demandes électroniques).	**En cours de mise en oeuvre :** Le Ministère prévoit mettre sur pied un comité d'examen et d'utilisation des tests vers la fin de 2017-2018 afin de régler les problèmes liés à l'utilisation inappropriée des analyses de laboratoire et au financement de tests inutiles.
9.	Centraliser la direction des programmes de laboratoire au sein du gouvernement et renforcer les capacités en négociation et gestion de contrats et en coordination de relations. Ce guichet unique sera soutenu par des analyses rigoureuses et un système adéquat de vérification et d'inspection.	**Partiellement mise en oeuvre :** En septembre 2015, le Ministère a créé la Direction des laboratoires communautaires et de génétique pour financer et surveiller les laboratoires communautaires. Le Ministère propose d'inclure dans les EPT conclues avec chacun des fournisseurs de services de laboratoire communautaire des dispositions d'inspection et d'audit qui renforceraient la responsabilisation. Voir la **section 4.7.2**.
10.	Moderniser et simplifier les exigences et procédures en matière d'agrément.	**En cours de mise en oeuvre :** Le Ministère exige que tous les centres de prélèvement, comme les laboratoires, soient agréés. Il a mis à jour son système pour que les fournisseurs de services de laboratoire puissent renouveler leur permis en ligne tout au long de l'année. Le Ministère examine les exigences et procédures en matière d'agrément afin de moderniser et de rationaliser le système d'agrément.
11.	Rendre l'Institute for Quality Management in Healthcare indépendant et créer un modèle de recouvrement des coûts de l'agrément.	**Non mise en oeuvre (à l'étude) :** Le Ministère examine encore la structure de gouvernance et le mécanisme de paiement les plus appropriés pour le programme de gestion de la qualité de la province, et il prévoit réaliser un examen afin de mieux comprendre les modèles utilisés dans d'autres administrations au Canada et ailleurs.
12.	Supprimer les obstacles à l'entrée et à l'approbation des demandes en ligne et accélérer la mise en oeuvre des mesures de protection appropriées.	**En cours de mise en oeuvre :** Le Ministère a commencé à élaborer une politique et en est aux premiers stades de la conception en ce qui concerne les demandes et les signatures électroniques.
13.	Réviser la politique sur les analyses hors laboratoire et le prélèvement à domicile et dans la communauté pour assurer l'équité et l'uniformité des services.	**En cours de mise en oeuvre :** Le Ministère envisage d'étendre son cadre actuel de gestion de la qualité à d'autres milieux, comme les sites des analyses hors laboratoire. Les EPT que le Ministère entend conclure avec les fournisseurs de services de laboratoire communautaire prévoient la collecte, par le Ministère, de données sur le prélèvement à domicile.
14.	Mener régulièrement des sondages indépendants sur la satisfaction des patients par rapport aux services de laboratoire. La portée de ces sondages doit être suffisamment vaste et approfondie pour permettre aux services régionaux de s'ajuster en conséquence.	**En cours de mise en oeuvre :** La satisfaction des patients comptera parmi les indicateurs de rendement qui figureront dans les EPT que le Ministère prévoit conclure avec les laboratoires communautaires en 2017-2018.

	Recommandation	État de mise en oeuvre (au 30 juin 2017)
15.	Pour faire suite à l'examen, effectuer une évaluation approfondie de l'approche visant à optimiser la rentabilité dans l'ensemble des laboratoires, et émettre des recommandations. a. Donner une place stratégique aux tests génétiques pour répondre aux besoins actuels et futurs. b. Promouvoir le rôle et la contribution des hôpitaux de recherche de l'Ontario dans la conception de tests expérimentaux pendant le processus provincial d'évaluation et d'approbation des nouvelles technologies de la santé. c. Cerner les occasions de créer un équilibre entre les tests des hôpitaux effectués pour les patients externes et les tests de laboratoires communautaires, selon ce qui convient le mieux aux patients et aux fournisseurs. d. Mener une étude de référence complète sur les coûts pour l'ensemble du secteur des laboratoires (hôpitaux et laboratoires communautaires et de santé publique) afin d'orienter la rationalisation de la gamme de tests. e. Assurer la qualité et fixer une rémunération pour les tests en cabinet comparable à celle des tests réalisés dans les laboratoires communautaires. f. Déployer le Système d'information de laboratoire de l'Ontario (SILO) de manière expéditive dans les hôpitaux, les laboratoires communautaires et les cabinets de médecins exécutant des tests où ce n'est pas encore chose faite, et favoriser l'interopérabilité avec les systèmes d'information locaux. g. Le réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) doit diriger le processus de rationalisation et d'optimisation de la capacité des laboratoires d'hôpitaux situés à proximité. h. Examiner les possibilités de confier des tests de santé publique courants aux laboratoires communautaires.	**Non mise en oeuvre :** Le Ministère travaille à la modernisation des services de laboratoire communautaire. Il prévoit mener un examen des laboratoires d'hôpitaux et des laboratoires de santé publique à compter de 2018-2019, et des recommandations sectorielles plus larges du Comité d'experts en matière de services de laboratoire.

Annexe 3 : Mesure du rendement par fournisseur de services de laboratoire, 2016-2017

Sources des données : fournisseurs de services de laboratoire communautaires et d'hôpitaux, Santé publique Ontario et ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Fournisseur de services de laboratoire communautaire	Taux de rejet des échantillons[1] (%)	Taux de contamination de l'hémoculture[2] (%)	Paiement moyen du Ministère par test ($)[3]	Analyses sanguines et chimiques courantes réalisées dans le délai cible[4] (%)	Temps d'attente dans les centres de prélèvement		
					Temps d'attente cible (minutes)[5]	**Temps d'attente moyen (minutes)**	**Échantillons prélevés dans le délai cible (%)**
1	0,9	0,0	5,45	94	30	14	87
2	0,2	0,6	5,31	99	40	17	89

Fournisseur de services de laboratoire d'hôpital	Taux de rejet des échantillons[1] (%)	Taux de contamination de l'hémoculture[2] (%)	Coût moyen par test ($)[3]	Délai d'exécution moyen des analyses sanguines urgentes servant à mesurer la santé globale[6] (minutes)	Temps d'attente dans les centres de prélèvement		
					Temps d'attente cible (minutes)[5]	**Temps d'attente moyen (minutes)**	**Échantillons prélevés dans le délai cible (%)**
1	0,8	0,3	12,92	6	30	10	92
2	4,4	2,5	11,79	15	s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]
3	0,3	0,8	10,33	17	20	15	70
4	1,4	1,6	10,77	15	30	30	56
5	0,6	0,7	7,34	22	20	12	83
6	s.o.[7]	0,6	12,82	60	s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]
7	0,0	1,1	7,75	10	s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]
8	0,0	4,0		s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]
9	0,0	3,9		s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]
10	0,1	s.o.[7]	11,40[8]	s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]
11	0,1	4,6		s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]
12	0,1	6,7		s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]	s.o.[7]
Groupe de laboratoires d'hôpitaux[9]							
1	0,3		29,52	11		s.o.[7]	s.o.[7]
2	0,4		12,88	18		10	100
3	0,0		21,96	14		15	100
4	0,4		12,37	10		s.o.[7]	s.o.[7]
5	1,2		34,83	12		21	100
6	0,7		15,46	17		s.o.[7]	s.o.[7]
7	0,1		18,63	10		22	100
8	0,0		14,02	15		9	100
9	0,9	Aucun suivi individuel	10,77	6	Aucun suivi individuel	s.o.[7]	s.o.[7]
10	0,1		14,74	19		20	100
11	0,8		13,31	9		16	100
12	0,4		9,58	10		15	100
13	1,0		7,14	10		16	100
14	0,0		12,08	43		8	100
15	1,4			20		21	100
16	1,1		6,88[8]	26		30	77
17	1,3			24		28	100
18	2,5		15,49	25		6	100
Aucun suivi individuel		**2,5**			**45**		

Laboratoire de Santé publique Ontario[10]	Taux de rejet des échantillons[1] (%)	Coût moyen par test ($)[3]	Analyses effectuées dans le délai cible (%)		
			Analyses manuelles[11]	Analyses semi-automatisées[11]	Analyses automatisées[11]
1	1,6	18,34	99,1	95,5	99,5

1. Le taux de rejet des échantillons correspond au nombre d'échantillons prélevés qui n'ont pu être analysés (en raison d'une erreur commise lors du prélèvement ou de la manipulation) divisé par le nombre total d'échantillons prélevés.
2. En règle générale, le taux de contamination de l'hémoculture correspond au nombre d'hémocultures contaminées par des bactéries (en raison de techniques inadéquates de prélèvement ou de manipulation des échantillons) divisé par le nombre total d'hémocultures prélevées ou analysées.
3. La note 2 de la **figure 2** indique la méthode de calcul du paiement/coût par test en fonction des données de 2015-2016.
4. Les fournisseurs de services de laboratoire communautaire ont pour cible de fournir les résultats d'analyses sanguines et chimiques courantes (analyse des fluides corporels) dans les 24 heures suivant la prise de possession de l'échantillon et son transfert à un laboratoire aux fins d'analyse. En 2015-2016, ce type d'analyse représentait environ 75 % des analyses effectuées par ces fournisseurs. Certains fournisseurs de services de laboratoire comprennent d'autres types d'analyses dans cet indicateur, qui compte pour moins de 1 % du total des analyses que ces fournisseurs ont incluses dans cet indicateur.
5. La **figure 18** présente des renseignements supplémentaires sur les temps d'attente cibles des laboratoires.
6. Ce test sert à mesurer les caractéristiques sanguines pour détecter divers troubles, dont l'anémie, des infections et la leucémie. Il est généralement demandé de façon urgente pour les patients traités dans un service d'urgence. Le délai d'exécution correspond au temps nécessaire pour effectuer cette analyse.
7. La mention s.o. indique soit que le laboratoire n'effectue pas ce que l'indicateur associé mesure, soit qu'il ne recueille pas de données sur le rendement de cette activité.
8. Certains des coûts et des volumes liés à ces hôpitaux font l'objet d'un suivi global, car ils se rapportent tous aux laboratoires/installations distincts d'un hôpital ou d'un groupe d'hôpitaux donné.
9. Le groupe de laboratoires d'hôpitaux est constitué de 18 laboratoires associés à 16 hôpitaux. Ces laboratoires sont exploités par un organisme sans but lucratif chargé de surveiller leur rendement. Certains indicateurs de rendement sont évalués à l'échelle de l'hôpital et d'autres, à l'échelle du groupe. Dans ce dernier cas, le rendement de chaque laboratoire ne fait pas l'objet d'un suivi distinct.
10. Les données sur les laboratoires de Santé publique Ontario portent sur les 11 laboratoires de cet organisme.
11. Santé publique Ontario tient compte du pourcentage de fois qu'il effectue une analyse dans le délai de traitement cible (depuis la réception de l'échantillon jusqu'à la réalisation de l'analyse et la communication des résultats au professionnel de la santé ayant demandé l'analyse). Trois tests individuels représentent les trois principales méthodes d'analyse, qui font l'objet d'une surveillance particulière : 1) l'analyse manuelle, où un professionnel analyse l'échantillon; 2) l'analyse automatisée, qui est effectuée par l'équipement de laboratoire avec l'intervention minimale d'un professionnel; 3) l'analyse semi-automatisée, qui nécessite l'équipement de laboratoire et l'analyse par un professionnel.

Section 3.08 Financement et surveillance des conseils scolaires par le Ministère

1.0 Résumé

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) finance 72 conseils scolaires de district pour offrir un enseignement élémentaire et secondaire à près de deux millions d'élèves (chiffres de l'année scolaire 2016-2017). Les conseils scolaires se répartissent comme suit : 31 conseils scolaires publics de langue anglaise, 29 conseils scolaires catholiques de langue anglaise, 4 conseils scolaires publics de langue française et 8 conseils scolaires catholiques de langue française. Collectivement, le système d'éducation compte environ 4 590 écoles, 113 600 enseignants et 7 300 administrateurs.

Il revient à la province, conjointement avec les municipalités, de financer les conseils scolaires. Chaque municipalité recueille auprès des propriétaires fonciers les impôts fonciers scolaires, qu'elle verse aux conseils scolaires sur son territoire. Durant l'année scolaire 2016-2017, le Ministère et les municipalités ont octroyé conjointement des subventions de fonctionnement se chiffrant à 22,9 milliards de dollars aux conseils scolaires, sous forme de subventions pour les besoins des élèves (SBE). Ces subventions comprennent les subventions de base (pour couvrir les coûts de base de l'éducation qui sont communs à l'ensemble des élèves et des écoles) et les subventions à des fins spéciales (visant à répondre à des besoins particuliers qui peuvent varier selon le conseil scolaire). Le Ministère a en outre versé aux conseils scolaires des subventions de fonctionnement supplémentaires de 212 millions sous forme de paiements de transfert, appelés Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE). Ces deux volets de financement comptent pour près de 90 % des fonds de fonctionnement accessibles aux conseils scolaires. Le solde de 10 % de leur financement provient principalement des fonds qu'ils génèrent par leurs propres moyens, ainsi que des subventions et des versements d'autres ministères provinciaux et du gouvernement fédéral.

À l'échelle de la province, près de 30 % du financement des SBE provient des impôts fonciers scolaires, et le solde de 70 % est octroyé par le Ministère.

Dans son rôle de surveillance de l'utilisation des fonds de fonctionnement par les conseils scolaires, le Ministère doit définir et appliquer une politique de financement des conseils, ce qui comprend l'administration des subventions de fonctionnement et la mise en œuvre et la surveillance des politiques et des programmes. Il lui revient également d'offrir des conseils et de l'aide au sujet de questions financières qui touchent les conseils scolaires. Parmi ses principales fonctions de surveillance, mentionnons la surveillance de la solidité financière des conseils scolaires provinciaux; la

tenue de vérifications de l'effectif étudiant; la conception d'outils de vérification et du cadre pour les comités de vérification des conseils scolaires et les équipes régionales de vérification interne; et la définition d'exigences en matière de rapports et de reddition de compte relativement à l'administration des subventions octroyées aux conseils scolaires.

Nous avons constaté que le Ministère reçoit une abondante information des conseils scolaires qu'il utilise pour surveiller leur situation financière et le rendement des élèves. Nous avons aussi noté que le Ministère avait mis en place des processus pour vérifier le caractère raisonnable des données financières qui lui sont transmises électroniquement. Plus précisément, il surveille les présentations budgétaires pour s'assurer que les conseils scolaires se conforment aux limites législatives imposées aux déficits d'exercice. Il effectue en outre des vérifications de l'effectif étudiant. Nous avons cependant cerné des occasions que peut saisir le Ministère pour améliorer sa surveillance des conseils.

Tout particulièrement, nous avons remarqué que le Ministère ne vérifie pas et ne s'assure pas que les élèves qui éprouvent des besoins similaires reçoivent le même niveau de soutien, quel que soit leur lieu de résidence dans la province. Il existe plusieurs explications de cette situation, notamment le Ministère ne confirme pas que les fonds à des fins particulières sont engagés comme prévu, il n'octroie pas les fonds en fonction de besoins réels, et il n'analyse pas si les fonds supplémentaires versés pour certains élèves obtiennent les résultats attendus. Il existe souvent d'importants écarts entre les fonds affectés à des fins particulières et les montants qu'engagent réellement les conseils scolaires à ces fins. Si le Ministère s'attardait à analyser l'information à ce sujet, il pourrait cerner les problèmes de validité liés à sa formule de financement.

Nous avons aussi noté que le Ministère accorde aux conseils scolaires une marge de manœuvre considérable dans l'engagement des fonds qu'ils reçoivent. Il donne comme justification le fait que chaque conseil scolaire est régi par un conseil d'administration, dont les conseillers élus prennent des décisions autonomes en réponse aux besoins locaux. Pour l'année scolaire 2016-2017, les conseils scolaires pouvaient dépenser à leur discrétion près de 84 % des subventions de fonctionnement accordées par le Ministère, y compris les deux tiers des subventions à des fins particulières, qui sont versées pour des groupes d'élèves précis à des fins particulières ou à titre de suppléments aux subventions de base. Si la majorité du financement au titre des 13 subventions à des fins particulières est discrétionnaire, il se peut que les besoins que ces subventions devaient combler à l'origine ne le soient pas.

Voici nos principales constatations d'audit :

- **La formule de financement repose sur des repères périmés et il est temps qu'elle fasse l'objet d'un examen externe approfondi.** En 2002, un groupe de travail indépendant a examiné la formule complexe qu'emploie le Ministère pour calculer le financement des conseils scolaires. Le groupe de travail a recommandé au Ministère de revoir et de mettre à jour chaque année les repères utilisés dans la formule et d'effectuer un examen approfondi général de la formule tous les cinq ans. Quinze ans plus tard, le Ministère n'a pas demandé un autre examen indépendant de la formule de financement. Concernant les repères, bien que le Ministère mette à jour régulièrement les repères établis pour la négociation des frais de main-d'œuvre, il ne le fait pas pour d'autres repères qui reposent sur des facteurs socioéconomiques et démographiques. Par exemple, alors que la majorité des fonds à des fins particulières est calculée et octroyée en fonction des données de recensement, près d'un milliard de dollars le sont sur la base de données de recensement datant de plus de dix ans.
- **Les subventions pour des priorités éducatives particulières ne sont pas toujours attribuées en réponse aux**

besoins réels des élèves. Les SBE sont destinées aux élèves qui ont besoin de programmes et de services à l'enfance en difficulté. Cependant, près de la moitié du financement de l'éducation de l'enfance en difficulté est octroyée en fonction de l'effectif quotidien moyen d'un conseil scolaire, au lieu du nombre d'élèves qui reçoivent des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté. Toutefois, la proportion d'élèves ayant des besoins d'éducation particuliers n'est pas la même dans chaque conseil. En effet, le pourcentage variait de 8 % à 28 % selon le conseil. Nous avons également noté que les besoins d'éducation particuliers augmentent en général plus rapidement que l'effectif total – au cours de la période de 10 ans terminée en 2015-2016, l'effectif étudiant total a diminué de 5 % à l'échelle de la province, alors que le nombre d'élèves inscrits à un programme d'éducation de l'enfance en difficulté a augmenté de 21 %. Nous avons conclu que si le Ministère octroyait la moitié du financement de l'éducation de l'enfance en difficulté en tenant compte du nombre réel d'élèves recevant des programmes et services à l'enfance en difficulté, une somme de 111 millions de dollars aurait été affectée différemment aux conseils. D'après notre calcul, en moyenne, 39 conseils auraient reçu 2,9 millions de dollars de plus, et 33 conseils auraient touché 3,4 millions de dollars de moins. Un conseil aurait touché 10,4 millions de plus, tandis qu'un autre aurait reçu 16,1 millions de moins.

- **Le Ministère ne s'assure pas que les fonds pour des priorités éducatives particulières sont engagés comme prévu.** En 2016-2017, 35 % seulement du montant de 10,9 milliards de dollars affecté à des fins particulières était soumis à des restrictions, c'est-à-dire que ces fonds devaient être engagés aux fins pour lesquelles ils ont été octroyés. Sauf en ce qui concerne les affectations déterminées, le Ministère n'exige pas que les conseils déclarent les affectations des allocations individuelles qui composent les SBE. Au lieu de rendre compte des affectations au Ministère, les conseils scolaires doivent déclarer les dépenses engagées dans cinq catégories générales : enseignement, administration, transport des élèves, installations destinées aux élèves et « autre ». Cela signifie que lorsque des fonds sont octroyés à une fin particulière, comme l'enseignement de l'anglais langue seconde, l'affectation de ces fonds est déclarée au Ministère avec celles des autres dépenses à toutes autres fins dans les cinq catégories. De plus, les conseils scolaires déclarent leurs dépenses totales pour toutes les sources de financement et non seulement celles provenant du Ministère. Ce faisant, le Ministère ne sait pas si les affectations, particulièrement les subventions à des fins particulières, correspondent aux besoins réels des conseils scolaires. Dans certains conseils, nous avons relevé des écarts entre les fonds qui leur ont été alloués et les dépenses engagées. Par exemple, environ les trois quarts des conseils scolaires dépensent quelque 100 000 $ de moins que le montant alloué pour les réparations et les rénovations des écoles, et un conseil n'avait pas dépensé 13,9 millions de dollars du financement octroyé. Par contre, près de 80 % des conseils scolaires ont dépensé au moins 100 000 $ de plus que le montant octroyé au titre de l'éducation de l'enfance en difficulté, dont un conseil qui a dépensé jusqu'à 81 millions de plus que les fonds alloués.
- **Le Ministère ne sait pas si les fonds supplémentaires octroyés pour certains élèves produisent les résultats attendus.** Même si le Ministère octroie beaucoup plus de fonds par élève à certains conseils comparativement à d'autres, en

raison de facteurs comme les conditions socioéconomiques régionales, la zone géographique et le niveau salarial des enseignants, il ne sait pas si ces montants supplémentaires obtiennent les résultats attendus. Cela s'explique en partie par le fait qu'il ne compare et n'analyse pas les dépenses réelles des conseils scolaires sur une base unitaire, par exemple par élève ou par école. Le Ministère nous a fait savoir qu'il n'effectue pas d'analyse de ce genre parce que les écarts de coûts et les facteurs démographiques régionaux peuvent avoir d'importantes répercussions sur les coûts unitaires des conseils scolaires. Quoi qu'il en soit, le Ministère ne compare même pas les conseils présentant des caractéristiques similaires, comme ceux situés dans la même région ou qui ont un profil démographique et une densité de population similaires. Une telle analyse permettrait au Ministère de déterminer les conseils dont le fonctionnement est inefficace ou à soumettre à un examen ultérieur. Notre analyse des coûts unitaires a révélé une forte fluctuation entre les diverses régions. Nous avons également constaté de grands écarts dans les coûts unitaires des conseils d'une même région. Par exemple, les coûts d'enseignement moyens par élève dans les conseils de régions rurales dans le Nord variaient de 11 800 $ à 17 000 $.

- **On ne sait toujours pas s'il existe une corrélation entre les coûts unitaires et le rendement des élèves.** Il ne semble pas exister de corrélation directe entre les montants que les conseils scolaires affectent à l'enseignement en classe et le rendement des élèves. Notre analyse a révélé que les dépenses engagées par les conseils du Nord pour l'enseignement par élève dépassaient largement celles des conseils du Sud, mais les résultats scolaires des conseils du Nord étaient de beaucoup inférieurs. Toutefois, les conseils de langue française dépensent beaucoup plus pour l'enseignement par élève et obtiennent en moyenne un rendement scolaire supérieur à celui des conseils de langue anglaise. Si le Ministère analysait à fond ces données, il serait mieux situé quant aux mesures financières supplémentaires à prendre pour améliorer la réussite scolaire et celles qui auraient un effet positif sur les résultats des élèves.
- **Le rendement des élèves en mathématiques est inférieur à la norme provinciale.** Depuis au moins l'année scolaire 2008-2009, les résultats en mathématiques des élèves des 3e et 6e années et en mathématiques appliquées des élèves de la 9e année sont inférieurs à la norme. Toutefois, le Ministère n'a pas réagi rapidement pour améliorer les résultats en mathématiques. De fait, ces résultats au niveau élémentaire ont empiré. Les principales causes du rendement insatisfaisant cernées par le Ministère, à la suite des consultations avec les intervenants engagées en novembre 2015, comprenaient les lacunes dans la connaissance des éducateurs du programme-cadre de mathématiques et de la pédagogie connexe (stratégies d'enseignement efficaces) ainsi que des méthodes d'évaluation efficaces. Nous avons aussi noté que les écoles élémentaires comptent des enseignants spécialistes d'une matière donnée, comme le français, l'éducation physique et la musique, mais non en général pour les mathématiques. En septembre 2016, le Ministère a annoncé un octroi de 60 millions de dollars pour aider les élèves à obtenir de meilleurs résultats en mathématiques.
- **La détérioration de l'état des écoles et leur sous-utilisation posent des défis aux conseils scolaires.** Entre 2011 et 2015, le Ministère a engagé un fournisseur tiers pour évaluer l'état de chaque école dans la province. Selon les résultats de cette évaluation, les coûts estimatifs des réparations

nécessaires totaliseraient 15,2 milliards de dollars d'ici 2020. Parallèlement, près de 600 écoles provinciales (ou 13 % des 4 590 écoles en Ontario) fonctionnent à moins de 50 % de leur capacité. Vu la situation, les conseils doivent décider s'ils ferment ou regroupent des écoles ou s'ils doivent trouver des solutions de rechange. La décision du Ministère d'éliminer progressivement les subventions complémentaires pour les écoles sous-utilisées intensifiera la pression sur les conseils scolaires à ce chapitre.

- **Le Ministère effectue peu de vérifications de l'effectif étudiant, malgré d'importantes erreurs repérées lors de celles-ci.** Au cours de la période de six ans allant de 2011 à 2016, une vérification de l'effectif étudiant a été effectuée dans seulement 6 % des écoles – 3 % des écoles élémentaires et 18 % des écoles secondaires – malgré que le montant des fonds octroyés à chaque conseil scolaire soit principalement basé sur son effectif étudiant global. Au cours des trois dernières années seulement (2014-2016), notre examen des dossiers de vérification a révélé que les conseils scolaires ont vu leurs subventions de fonctionnement diminuer de 4,6 millions de dollars en raison d'erreurs dans l'enregistrement de leur effectif.
- **L'effectif étudiant dans les classes individuelles de la 4e à la 12e année n'est pas plafonné.** Seul l'effectif des classes de la 1re à la 3e année est limité à 23 élèves et, à compter de l'année scolaire 2017-2018, l'effectif des classes de jardin d'enfants à temps plein sera restreint à 32 élèves. L'effectif moyen de toutes les autres classes de chaque conseil scolaire a été fixé, mais les élèves de ces classes ne bénéficieront pas de classes de plus petite taille. Concernant les classes des écoles secondaires, tous les conseils scolaires doivent respecter un plafond unique de l'effectif moyen fixé à 22 élèves. Cependant, pour les classes de la 4e à la 8e année, le Ministère a fixé différents plafonds de l'effectif moyen selon le conseil. Une moitié des conseils est visée par un effectif moyen de 24,5 élèves et, pour l'autre moitié, le plafond moyen se situe entre 18,5 et 26,4 élèves. En juin 2017, le règlement fixant le plafond des effectifs des classes a été modifié pour refléter le fait qu'à compter de l'année scolaire 2021-2022, les effectifs moyens dans tous les conseils s'élèveront à au moins 24,5 élèves. Toutefois, la modification n'était pas accompagnée d'un plafond de l'effectif étudiant de toutes les classes.

Notre rapport renferme 15 recommandations comportant 23 mesures pour donner suite aux constatations découlant de l'audit.

Conclusion globale

Le Ministère doit améliorer l'efficacité de ses méthodes de surveillance afin de s'assurer que les fonds publics qu'il engage pour financer les conseils scolaires sont utilisés en conformité avec les lois, les ententes contractuelles ou les politiques ministérielles. Il n'a pu démontrer que les objectifs de financement avaient été atteints uniformément ou que les fonds sont toujours pleinement engagés en conformité avec ses attentes (p. ex. dans le cas des élèves à risque d'obtenir de mauvais résultats scolaires).

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Éducation remercie la vérificatrice générale et son équipe de leurs recommandations concernant les mesures qu'il peut prendre pour continuer à améliorer l'éducation en Ontario.

Le succès que connaît le système scolaire de l'Ontario est attribuable au travail du Ministère en étroite collaboration avec ses partenaires de l'éducation afin d'améliorer le rendement des élèves, l'équité et le bien-être de la population étudiante et du personnel. Les retombées de

cette approche collaborative comprennent le rendement supérieur des élèves et les taux de diplomation plus élevés au niveau secondaire.

Nous savons qu'il reste du travail à accomplir pour assurer des résultats équitables pour les élèves ayant des besoins particuliers, par exemple les apprenants autochtones et les élèves inscrits à un programme d'éducation de l'enfance en difficulté. C'est pourquoi nous nous concertons avec nos partenaires communautaires et du domaine de l'éducation pour améliorer les résultats des élèves à risque. Le Ministère a aussi fait paraître un plan d'action triennal pour l'équité en matière d'éducation dans le but de cerner et d'éliminer les pratiques discriminatoires, les obstacles systémiques et les partis-pris dans les écoles et les classes de l'Ontario, de sorte à accroître les chances de succès de tous les élèves.

De plus, l'Ontario apporte chaque année des améliorations à sa formule de financement après avoir consulté ses partenaires et en prenant appui sur la recherche et les données probantes. Nous offrons des soutiens ciblés et différenciés afin d'améliorer l'enseignement et l'apprentissage dans les classes, les écoles et les conseils scolaires partout en Ontario. Cela est évident dans nos approches, comme notre *Stratégie renouvelée pour l'enseignement et l'apprentissage des mathématiques* ou nos investissements à l'appui des nouveaux membres du personnel qui répondent aux besoins des élèves inscrits à un programme d'éducation de l'enfance en difficulté. Les Subventions pour les besoins des élèves (SBE) et la Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE) s'inscrivent dans un régime de financement qui reconnaît la diversité des apprenants et les différences entre les collectivités de la province.

Nous entendons continuer de faire usage de la recherche et d'examiner et d'évaluer les données probantes afin d'orienter les décisions relatives aux politiques et au financement.

Nous sommes aussi résolus à tenir compte des recommandations de la vérificatrice générale dans le cadre de nos consultations annuelles sur le financement et d'autres groupes de travail.

Notre but est toujours de prendre les meilleures décisions raisonnées possible afin d'aider les enfants de l'Ontario à réaliser leur plein potentiel.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu

Le Ministère finance 72 conseils scolaires de district pour offrir un enseignement élémentaire et secondaire à près de 2 millions d'élèves (chiffres de l'année scolaire 2016-2017). Il y a quatre types de conseils scolaires et chacun sert toutes les régions de la province. L'Ontario compte en tout 31 conseils scolaires publics de langue anglaise, 29 conseils scolaires catholiques de langue anglaise, 4 conseils scolaires publics de langue française et 8 conseils scolaires catholiques de langue française. Collectivement, le système d'éducation compte environ 4 590 écoles, 113 600 enseignants et 7 300 administrateurs.

Le Ministère est responsable d'élaborer le curriculum, de définir les exigences relatives aux diplômes et certificats des élèves, de déterminer le niveau de financement global des conseils scolaires et l'allocation des fonds à chaque conseil, de verser la portion provinciale du financement aux conseils et de s'assurer qu'ils se conforment aux exigences de la *Loi de 1990 sur l'éducation* (la Loi) et à ses règlements d'application.

Les périodes budgétaires des conseils scolaires et du Ministère diffèrent. Les conseils déclarent leurs dépenses selon l'année scolaire, soit du 1er septembre au 31 août. Le Ministère déclare l'information financière consolidée selon l'exercice financier de la province, soit du 1er avril au 31 mars. C'est pourquoi le financement octroyé aux conseils

scolaires qui est déclaré dans les comptes publics de la province ne concorde pas exactement avec les états financiers audités des conseils.

Il revient à la province, conjointement avec les municipalités, de financer les conseils scolaires. Chaque municipalité recueille auprès des propriétaires fonciers les impôts fonciers scolaires, qu'elle verse aux conseils scolaires sur son territoire. Durant l'année scolaire 2016-2017, le Ministère et les municipalités ont octroyé conjointement des subventions de fonctionnement se chiffrant à 22,9 milliards de dollars aux conseils scolaires, sous forme de subventions pour les besoins des élèves (SBE). De plus, le Ministère leur a versé des subventions de fonctionnement supplémentaires de 212 millions sous forme de paiements de transfert, appelés Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE). Ces deux volets de financement comptent pour près de 90 % des fonds de fonctionnement accessibles aux conseils scolaires.

Le solde de 10 % est principalement constitué par les fonds générés par les conseils mêmes dans le cadre d'activités de financement et par les droits de scolarité versés par les élèves étrangers, ainsi que les subventions et les versements d'autres ministères provinciaux et du gouvernement fédéral.

À l'échelle de la province, près de 30 % des fonds au titre des SBE proviennent des impôts fonciers scolaires et le solde de 70 % est octroyé par le Ministère, mais cela peut varier grandement d'une municipalité à l'autre.

Le Ministère exerce les principales fonctions de surveillance du financement suivantes : la surveillance de la solidité financière des conseils scolaires provinciaux; la tenue de vérifications de l'effectif étudiant; la conception d'outils de vérification et du cadre pour les comités de vérification des conseils scolaires et les équipes régionales de vérification interne; et la définition d'exigences en matière de rapports et de reddition de compte relativement à l'administration des subventions octroyées aux conseils scolaires.

2.2 Financement et information financière

2.2.1 Subventions pour les besoins des élèves

Les SBE regroupent plusieurs subventions, dont bon nombre sont formées de deux allocations ou plus, et leur montant est établi chaque année par voie de règlement en application de la Loi. Durant l'année scolaire 2016-2017, les SBE comprenaient 15 subventions et 74 allocations, chacune comportant une formule pour calculer le montant à verser à chaque conseil scolaire. Les subventions sont regroupées dans quatre catégories générales :

- **Financement pour les classes** – sert à fournir des ressources aux classes, comme du personnel enseignant, des aides-enseignants, des manuels et fournitures scolaires.
- **Financement pour les écoles** – sert à financer l'administration des écoles et les frais d'entretien et de réparation des installations scolaires.
- **Financement de priorités éducatives particulières** – offert pour réduire l'écart dans les résultats scolaires de groupes d'élèves particuliers et la population étudiante générale, par exemple en répondant aux besoins d'éducation particuliers des élèves, en améliorant les compétences dans la langue d'enseignement et en offrant un soutien aux élèves autochtones. Selon le Ministère, ces mesures visent à « réduire l'écart de rendement ».
- **Financement à d'autres fins particulières** – sert à financer les frais administratifs des conseils scolaires et d'autres activités qui soutiennent l'éducation, mais qui n'entrent pas dans les catégories ci-dessus, comme le transport aller-retour des élèves.

Les SBE comprennent deux types de subventions, dont chacune compte pour près de la moitié du financement total des SBE – les subventions de base (au nombre de 2) et les subventions à des fins particulières (au nombre

de 13). Les subventions de base servent à couvrir les coûts d'éducation de base qui sont communs à l'ensemble des élèves et des écoles. Les subventions à des fins particulières visent à répondre à des besoins précis qui peuvent varier d'un conseil scolaire à l'autre selon les facteurs démographiques, l'emplacement des écoles et les besoins d'éducation particuliers.

La ventilation des SBE par catégorie est présentée à la **figure 1**. Au cours de la dernière décennie, le pourcentage des allocations dans chaque catégorie est demeuré constant.

Les conseils scolaires sont autorisés à engager les fonds inutilisés l'année suivante. Les affectations déterminées inutilisées doivent être engagées l'année suivante pour la fin déterminée. Selon le Ministère, même si le financement n'est pas officiellement réservé (comme dans le cas des subventions de base), son utilisation peut être restreinte en conformité avec les exigences réglementaires. Par exemple, les plafonds des effectifs étudiants peuvent dicter le nombre d'enseignants et partant, le niveau des dépenses.

2.2.2 Paiements de transfert au titre de la Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE)

À l'encontre des SBE, qui sont établies par voie législative chaque année, le volet de financement au titre de la subvention APE est financé aux termes d'une série d'accords de paiements de transfert individuels entre le Ministère et les bénéficiaires de financement, comme les conseils scolaires et d'autres parties.

En 2016-2017, le Ministère a administré 64 types de subventions APE octroyées aux conseils scolaires, totalisant 212 millions de dollars ou 0,9 % du montant global des subventions de fonctionnement à l'éducation.

2.2.3 Financement total par élève

Dans la province, le financement total par élève a augmenté de 24 % durant la dernière décennie, passant de 9 500 $ en 2007-2008 à 11 800 $ en 2016-2017. La majorité de l'augmentation du financement par élève est attribuable à la hausse des salaires et des avantages sociaux versés aux enseignants. Corrigé de l'inflation, l'accroissement du financement total par élève était de 9 %. Durant cette période, l'effectif s'est accru de 2 % seulement.

La **figure 2** présente la ventilation des subventions de fonctionnement globales par élève qui ont été octroyées par le Ministère et les municipalités ainsi que l'effectif total au cours de la dernière décennie.

Un complément d'information sur les droits à subvention des conseils scolaires se trouve à l'**annexe 1**.

2.3 Méthodes de surveillance du Ministère

La Direction de l'analyse et de la responsabilité financières, au sein de la Division des relations de travail et du financement en matière d'éducation du Ministère, assume la responsabilité principale de surveiller la solidité financière des conseils scolaires et leur utilisation des fonds des SBE à des fins de fonctionnement. Durant l'exercice 2016-2017, la Direction comptait 35 employés à temps plein et a engagé des coûts de fonctionnement de 5,6 millions de dollars. Les différentes méthodes de surveillance qu'utilise la Direction sont décrites à l'**annexe 1**.

Les autres divisions du Ministère et leurs différentes directions qui fournissent des subventions APE aux conseils scolaires, aux termes des accords de paiements de transfert, sont chargées de surveiller ces fonds pour qu'ils soient engagés en conformité avec les accords et avec la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du gouvernement.

Figure 1 : Financement des Subventions pour les besoins des élèves, par catégorie et type de subvention, 2016-2017

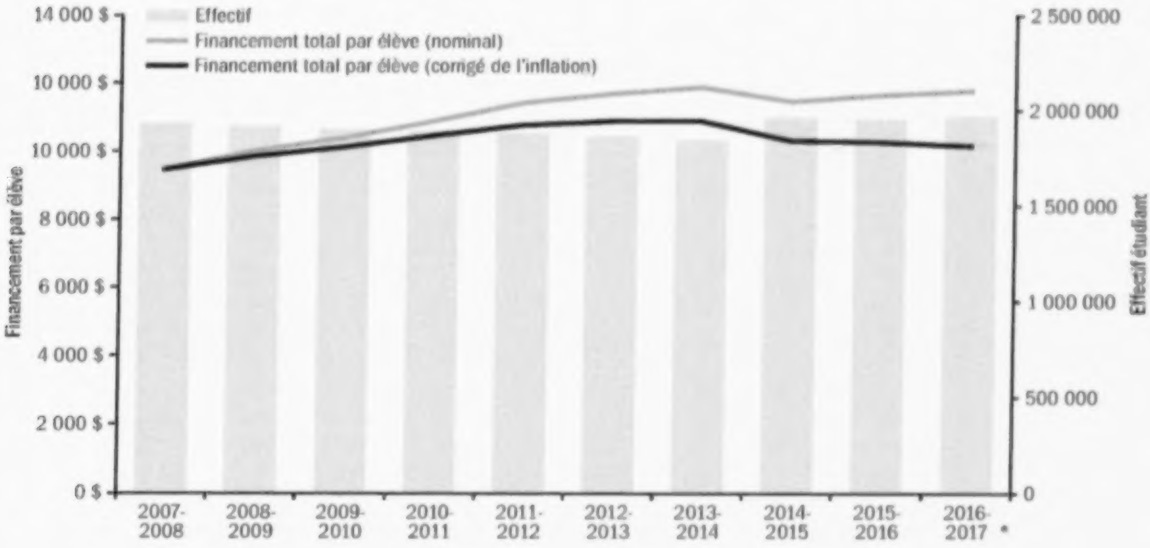
Source des données : ministère de l'Éducation

Catégorie générale de financement	Subvention pour les besoins des élèves	Description de la subvention	Nombre d'allocations de la subvention	Fonds affectés pour 2016-2017 (en millions de dollars)	% selon la catégorie générale de financement
Financement pour les classes	Subvention de base pour les élèves*	Finance les éléments de l'éducation en classe communs à la plupart des élèves, comme les salaires des titulaires de classe, des éducateurs de la petite enfance, des aides-enseignants et d'autres membres du personnel enseignant, tels que les enseignants-bibliothécaires et les orienteurs. Elle finance aussi les manuels scolaires, les fournitures scolaires et les ordinateurs de classe.	12	10 587,8	
	Subvention relative à l'ajustement des coûts et aux qualifications et à l'expérience du personnel enseignant	Offre un financement supplémentaire aux conseils scolaires dont les enseignants, en raison de leurs qualifications et de leur expérience, touchent des salaires moyens supérieurs au repère servant au calcul de la Subvention de base pour les élèves.	6	2 019,5	
Total du financement pour les classes			**18**	**12 607,3**	**55**
Financement pour les écoles	Subvention pour le fonctionnement et la réfection des installations scolaires	Finance les frais de fonctionnement (chauffage, éclairage, nettoyage), d'entretien et de réparation des installations scolaires.	2	2 414,0	
	Subvention de base pour les écoles*	Offre un financement pour les directeurs d'école, les directeurs adjoints et le personnel de soutien administratif, ainsi que pour les fournitures administratives.	4	1 444,1	
	Subvention pour raisons d'ordre géographique	Offre un financement pour les coûts plus élevés associés à l'éloignement des conseils scolaires et des écoles des régions rurales.	3	190,7	
	Redressement pour baisse des effectifs	Prend en compte le temps supplémentaire dont les conseils ont besoin pour rajuster leur structure de coûts à la suite d'une diminution de leur effectif.	2	18,9	
Total du financement pour les écoles			**11**	**4 067,7**	**18**

Catégorie générale de financement	Subvention pour les besoins des élèves	Description de la subvention	Nombre d'allocations de la subvention	Fonds affectés pour 2016-2017 (en millions de dollars)	% selon la catégorie générale de financement
Financement de priorités éducatives particulières	Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté	Offre un financement pour les programmes, les services ou l'équipement destinés aux élèves ayant des besoins d'éducation particuliers.	6	2 786,5	
	Subvention pour l'enseignement des langues	Offre un financement aux conseils scolaires pour les aider à acquitter les frais de l'enseignement des langues, par exemple le français langue seconde et l'anglais langue seconde.	5	714,7	
	Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage	Offre un financement pour aider les élèves qui courent un risque accru de faibles résultats scolaires.	11	531,9	
	Subvention pour la formation continue et les autres programmes	Appuie une gamme de programmes destinés aux apprenants adultes et aux élèves des écoles de jour, y compris les élèves du secondaire qui ont obtenu plus de 34 crédits et qui souhaitent poursuivre leurs études.	6	140,7	
	Subvention pour l'éducation autochtone	Appuie la prestation de programmes d'éducation destinés aux élèves autochtones, tels que de langues et d'études autochtones.	4	61,4	
	Supplément pour la sécurité et la tolérance dans les écoles	Financement à l'appui de la Stratégie pour la sécurité dans les écoles qui prévoit une aide ciblée pour les écoles secondaires situées dans des quartiers urbains prioritaires.	2	47,5	
Total du financement pour les priorités éducatives particulières			**34**	**4 282,7**	**19**
Financement à d'autres fins particulières	Subvention pour le transport des élèves	Finance le transport scolaire aller-retour des élèves.	4	903,6	
	Subvention pour l'administration et la gestion des conseils scolaires	Offre un financement pour les coûts d'administration et de gestion des conseils scolaires, notamment ceux associés au personnel et aux bureaux et installations des conseils.	5	594,2	
	Service de la dette	Financement au titre du service de la dette offert aux conseils scolaires pour leurs dépenses d'immobilisations.	2	477,0	
Total du financement à d'autres fins particulières			**11**	**1 974,8**	**8**
Total			**74**	**22 932,5**	**100**

* Ces subventions sont classées dans la catégorie des subventions de base, qui servent à couvrir les coûts de base de l'éducation communs à l'ensemble des élèves et des écoles. Les autres subventions sont classées dans la catégorie des subventions à des fins particulières qui répondent à des besoins particuliers.

Figure 2 : Effectif étudiant et financement de fonctionnement par élève, 2007-2008 à 2016-2017
Source des données : ministère de l'Éducation



Remarque : Le financement comprend les fonds de fonctionnement octroyés par le Ministère et les municipalités.
* Le financement pour 2016-2017 est basé sur le montant estimatif de décembre 2016.

2.4 Mesure du rendement des élèves

2.4.1 Indicateurs du rendement des élèves

Les mesures principales qu'emploie le Ministère pour évaluer le rendement des élèves dans les conseils scolaires comprennent les suivantes :

- Évaluations de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) – évaluations annuelles des aptitudes en lecture, écriture et mathématiques des élèves des 3e et 6e années; des aptitudes en mathématiques que les élèves devraient posséder à la fin de la 9e année (il existe différentes versions du test pour les mathématiques théoriques et appliquées); et des aptitudes en lecture et en écriture des élèves de la 10e année, évaluées au moyen du Test provincial de compétence linguistique (TPCL). Globalement, neuf évaluations sont administrées par une organisation du gouvernement provincial.
- Taux d'obtention de diplômes – calculé par le Ministère, ce taux mesure le pourcentage d'élèves qui obtiennent un diplôme d'études secondaires de l'Ontario après quatre et cinq années d'études à compter de la 9e année. La première cohorte de 9e année pour laquelle le Ministère a commencé à suivre les taux de diplomation au niveau des conseils était celle de l'année scolaire 2008-2009, ce qui signifie que ces élèves auraient obtenu un diplôme à la fin des années scolaires 2011-2012 et 2012-2013 et seraient inclus dans le taux de diplomation après quatre et cinq années d'études respectivement. Le Ministère a fixé une cible provinciale de 85 % des élèves qui obtiennent un diplôme après cinq années d'études.
- Accumulation de crédits à la fin des 10e et 11e années – le Ministère calcule le pourcentage d'élèves qui ont accumulé au moins 16 crédits à la fin de la 10e année et au moins 23 crédits à la fin de la 11e année. Cet

indicateur dénote si les élèves sont en voie d'obtenir un diplôme comme leurs pairs.

2.5 Processus de regroupement et de fermeture d'écoles

Les conseils scolaires prennent des décisions au sujet du regroupement (c.-à-d. fusion) et de la fermeture des écoles. Lorsqu'un conseil a besoin de subventions d'immobilisations pour regrouper des écoles, il doit soumettre un modèle d'analyse de rentabilisation au Ministère. Le modèle comprend les frais estimatifs de construction selon l'envergure du projet, l'effectif historique et projeté pour un an, les besoins de réfection sur cinq ans de dix écoles situées le plus près de l'école visée par le regroupement proposé, et l'effectif prévisionnel de chaque niveau scolaire (élémentaire, intermédiaire, secondaire) selon la situation actuelle et la solution proposée durant l'année de l'achèvement prévu du projet, ainsi que quatre et huit années plus tard. Les conseils scolaires peuvent présenter d'autres documents au Ministère, tels que des rapports préliminaires et définitifs sur le personnel, des procès-verbaux de réunions et des profils d'information sur les écoles. Le Ministère passe en revue l'information complémentaire fournie par les conseils dans le cadre du processus d'examen du projet.

En mars 2015, le Ministère a révisé sa *Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves*. La Ligne directrice, dont la dernière révision remontait à 2009, expose les exigences minimales, telles que les échéanciers, que les conseils doivent respecter pour consulter leurs communautés au sujet de la fermeture potentielle d'écoles et pour cerner les questions à prendre en compte dans le processus décisionnel.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre objectif consistait à déterminer si le Ministère avait mis en place des méthodes de surveillance efficaces pour vérifier si les conseils scolaires utilisaient les fonds de fonctionnement octroyés conformément aux lois, aux ententes contractuelles et aux politiques ministérielles et s'ils obtenaient les résultats éducatifs souhaités.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit. Ces critères ont été définis à la suite d'un examen des lois, des politiques et des procédures applicables et d'études internes et externes. Les cadres supérieurs du Ministère ont convenu de la pertinence de notre objectif d'audit et des critères associés, qui sont présentés à l'**annexe 3**.

En général, nous nous sommes attardés aux activités du Ministère au cours de la période de cinq ans terminée en 2016-2017. Nous avons mené notre audit entre le 1er mars et le 31 juillet 2017 et avons reçu les observations écrites du Ministère le 17 novembre 2017, qui renfermaient l'ensemble de l'information dont il disposait et qui pouvait affecter sensiblement les constatations ou les conclusions de notre rapport.

Notre travail d'audit a surtout été mené au bureau principal du Ministère, à Toronto. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les lois et règlements applicables, les politiques du Ministère et les dossiers pertinents, et interviewé des membres du personnel ministériel. Nous avons également rencontré un représentant du Council of Senior Business Officials (un organisme réunissant tous les surintendants des activités de fonctionnement de l'ensemble des conseils scolaires) afin de comprendre les problèmes liés au processus de financement des conseils et à l'utilisation des fonds. Nous avons également consulté les auditeurs externes de certains conseils scolaires afin de déterminer si des processus étaient en place pour corroborer les effectifs étudiants et

les montants d'impôts fonciers scolaires versés par les municipalités.

Nous avons également examiné les modèles de financement utilisés dans d'autres administrations. Nous avons sondé les 72 conseils scolaires pour déterminer les sommes engagées à des fins particulières et si les conseils scolaires avaient pris des mesures pour s'assurer de l'exactitude des effectifs étudiants communiqués par leurs écoles. Notre sondage a affiché un taux de réponse de 46 %.

Nous avons en outre examiné les comptes rendus sommaires préparés par le Ministère des discussions qui ont eu lieu durant les consultations annuelles sur le financement et les commentaires écrits présentés par les intervenants individuels. Nous avons passé en revue le rapport de 2002 du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, intitulé *Investir dans l'éducation publique : Favoriser l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves*. Il s'agit du dernier examen effectué de la formule de financement.

Nous avons aussi examiné les rapports d'audit pertinents produits par la Division de la vérification interne de la province afin de déterminer la portée et l'étendue de nos travaux d'audit.

Le présent audit du financement octroyé par le Ministère et de sa surveillance des conseils scolaires complète notre audit de la gestion des ressources financières et humaines dans les conseils scolaires, dont il est question à la **section 3.12** du **chapitre 3**. Ce rapport porte sur l'utilisation des subventions à des fins particulières par les conseils scolaires, les services à l'enfance en difficulté, l'approvisionnement, ainsi que sur l'absentéisme et les évaluations du rendement des employés.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 La formule de financement peut ne pas répondre aux besoins des élèves

4.1.1 Un examen approfondi de la formule de financement est attendu depuis longtemps

Bien que certaines modifications aient été apportées à la formule de financement des subventions pour les besoins des élèves (SBE) depuis son adoption en 1998, celle-ci doit faire l'objet d'un examen externe approfondi. En l'absence de cet examen, le Ministère ne peut savoir si l'affectation des fonds aux conseils scolaires est adéquate pour répondre aux besoins des élèves. En outre, le Ministère ne peut avoir l'assurance que les élèves ayant des besoins similaires, qui vivent à différents endroits de la province, reçoivent le même niveau de service et de soutien.

Depuis l'introduction de la formule de financement des SBE en 1998, celle-ci a été soumise à un examen externe complet quatre ans plus tard, mais elle n'a pas été revue depuis. L'examen de 2002 a été réalisé par le Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, qui a produit le rapport *Investir dans l'éducation publique : Favoriser l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves*. L'une des principales recommandations émanant de l'étude était formulée comme suit :

> « En consultation avec les conseils scolaires et d'autres intervenants du secteur de l'éducation, le ministère de l'Éducation devrait élaborer des mécanismes d'examen et de mise à jour annuels des repères de la formule de financement et mener un examen complet de la formule de financement tous les cinq ans. »

Comme il est expliqué en détail à la **section 4.1.2** ci-après, les repères ne sont pas examinés et mis à jour chaque année et ne sont

pas soumis à une analyse exhaustive tous les cinq ans. Plutôt, la formule de financement initiale, extrêmement complexe à l'origine, a simplement été étoffée lorsque le Ministère a défini de nouvelles catégories de subventions. Depuis 2013, le Ministère a mené un processus de consultation annuel avec des intervenants pour mettre à jour la formule de financement, mais ces consultations ne remplacent pas un examen complet et détaillé.

La ministre de l'Éducation, les groupes de réflexion et les éducateurs ont également souligné la nécessité d'effectuer un tel examen. Voici des exemples illustrant ce point :

- En février 2005, proposant la deuxième lecture de la *Loi de 2005 modifiant la Loi sur l'éducation*, la ministre de l'Éducation a déclaré : [*traduction*] « Nous progressons pour mettre en place une formule de financement transparente et justifiable qui, à notre avis, n'existait pas jusqu'à récemment et qui prendra un certain temps avant d'être pleinement réalisée. »
- En 2009, le Centre canadien de politiques alternatives a publié le rapport intitulé *No Time for Complacency : Education Funding Reality Check*, qui précisait : [*traduction*] « L'Ontario doit mettre sur pied une commission permanente de tiers indépendants pour effectuer une évaluation continue du niveau de financement approprié et des programmes dont la province a besoin pour atteindre ses objectifs éducationnels. Un groupe spécial ou un examen tous les dix ans ne convient tout simplement pas. » Le rapport a fait état de problèmes dans les diverses catégories rattachées à la formule, notamment le défaut du Ministère de reconnaître et de refléter les différents besoins des élèves et facteurs de coût des conseils scolaires et de faire une distinction appropriée entre les coûts fixes et les coûts variables en fonction des effectifs changeants.
- En 2016, la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario a diffusé un communiqué où elle exhortait [*traduction*] « le [...] gouvernement à remplir l'engagement qu'il a pris en 2010 de revoir la formule de financement de l'éducation ». Le communiqué soulevait les préoccupations principales suivantes :
  - Le nombre d'élèves ayant des besoins d'éducation particuliers, qui ont été désignés comme nécessitant un plan et un soutien personnalisés, a continué d'augmenter et excède le montant des subventions à l'éducation de l'enfance en difficulté. Au moins 14 conseils scolaires publics arrivent difficilement à composer avec les compressions dans l'éducation de l'enfance en difficulté, et certains mettent à pied des aides-enseignants qui remplissent un rôle crucial auprès des enseignants afin de répondre aux besoins de tous les élèves.
  - 73 % des écoles élémentaires de langue anglaise comptent des élèves en anglais langue seconde (ALS) comparativement à 43 % en 2002-2003, et ce nombre continue d'augmenter avec l'arrivée de réfugiés venant de pays ravagés par la guerre, comme la Syrie. Les subventions provinciales pour les élèves en ALS sont inadéquates et, en raison des déficits globaux imputables à la formule de financement, des conseils scolaires ont été contraints d'affecter à d'autres fins leurs subventions à l'enseignement en langue seconde.
- Dans une présentation écrite produite dans le cadre de la consultation sur le financement de l'éducation en 2016-2017, l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario a reconnu que le Ministère avait récemment examiné et mis à jour plusieurs composantes du modèle de financement, telles que le financement de l'administration des conseils et de l'éducation de l'enfance en difficulté, mais elle continuait d'insister sur un examen complet du modèle actuel en consultation

avec tous les intéressés pour faire en sorte qu'il réponde aux besoins de l'ensemble des élèves de la province.

Comme il est mentionné à la **section 2.2.3**, au cours des dix dernières années, le financement versé par le Ministère aux conseils scolaires a augmenté plus rapidement que l'effectif étudiant. En effet, en dollars constants, le financement a progressé de 9 % comparativement au taux d'accroissement de 2 % de l'effectif. Donc, il est difficile de voir comment le secteur serait sous-financé. Il importe cependant d'évaluer la répartition des fonds entre les différents conseils scolaires.

Nous avons demandé au Ministère pourquoi il n'avait pas entrepris d'examen externe complet de la formule de financement depuis 2002, y compris de toutes les subventions, même si le groupe de travail qu'il avait constitué lui avait recommandé de le faire tous les cinq ans. Le Ministère a fait savoir que le Cabinet avait pris une décision de politique de ne pas procéder à un examen approfondi de la formule de financement. Le Ministère estime également qu'au fil des ans, [*traduction*] « de nouvelles réformes plus efficaces ont été introduites pour favoriser la réussite et le bien-être des élèves, de nouveaux programmes et politiques ont été mis en œuvre, et le modèle a été mis à jour afin de l'harmoniser avec les structures de coûts des conseils et de générer des économies ». Un examen peut contribuer à renforcer le processus décisionnel entourant l'affectation des fonds aux différents conseils scolaires.

4.1.2 Des repères de la formule de financement sont souvent périmés

Certains coûts repères utilisés dans la formule de financement pour déterminer le montant des SBE pour chaque conseil scolaire ne sont pas régulièrement mis à jour, ce qui signifie que les conseils peuvent ne pas recevoir le niveau de financement à des fins particulières prévu à l'origine. De plus, le Ministère utilise des données de recensement désuètes – datant souvent de plus de 10 ans – pour calculer d'importants montants de financement, alors que les caractéristiques sociodémographiques pertinentes peuvent avoir changé.

Le Ministère a établi des coûts repères pour calculer le montant de financement à verser à chaque conseil scolaire au titre des subventions individuelles et de différentes allocations des SBE. Ces repères comptent deux types : les facteurs repères et les coûts repères.

- Les *facteurs repères* sont des caractéristiques ou des activités d'un conseil scolaire qui engendrent des coûts, comme le nombre prévu d'enseignants par tranche de 1 000 élèves qui sert à calculer les allocations pour les enseignants; ou le nombre d'élèves admissibles qui sont arrivés au Canada durant les cinq années précédentes, qui est utilisé pour déterminer l'allocation pour l'ALS de la Subvention pour l'enseignement des langues. Les facteurs repères tiennent également compte des normes réglementaires, comme le plafond de l'effectif des classes.
- Les *coûts repères* sont des montants en dollars associés à chaque facteur qui représente une norme ou le coût moyen d'un facteur particulier.

À mesure que les coûts des conseils scolaires changent sous l'effet de l'inflation ou de l'augmentation du coût des produits et services non imputable à l'inflation, les facteurs et coûts repères peuvent ne pas correspondre à la situation courante, à moins qu'ils soient régulièrement mis à jour pour refléter la modification du coût réel des produits et services.

Tous les repères associés aux frais de main-d'œuvre négociés sont mis à jour périodiquement lors de la négociation des conventions collectives. Pourtant, de nombreux autres repères, qui sont fondés sur des facteurs socioéconomiques et démographiques, ne sont pas mis à jour régulièrement. Par exemple, nous avons noté que le repère lié au matériel informatique, qui est rattaché

à la Subvention de base pour les élèves, n'a pas été actualisé depuis 2009-2010, où il avait été réduit de 46,46 $ à 34,52 $ par élève du niveau élémentaire et de 60,60 $ à 45,03 $ par élève du secondaire.

Le Ministère utilise les données du recensement de 2006 pour évaluer les besoins des conseils scolaires pour 2016-2017

Nous avons aussi remarqué que pour déterminer les allocations des subventions à des fins particulières, le Ministère utilise les données de recensement de Statistique Canada qui remontent à plus de dix ans. Étant donné que les caractéristiques démographiques en Ontario peuvent avoir changé sensiblement depuis 2006, l'utilisation de ces données peut ne pas favoriser la répartition équitable des fonds pour répondre aux besoins des élèves qui en ont le plus besoin.

Les données de recensement de Statistique Canada ont été utilisées en 2016-2017 pour répartir le financement de 1,146 milliard de dollars entre les allocations des subventions à des fins particulières, qui visent à combler les écarts de rendement chez des groupes d'élèves particuliers, notamment les SBE, la Subvention pour l'enseignement des langues, la Subvention pour l'éducation autochtone, la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage, le Supplément pour la sécurité et la tolérance dans les écoles, et la Subvention pour raisons d'ordre géographique.

Le Ministère se sert des données de recensement pour estimer le besoin relatif entre les conseils afin d'octroyer les fonds à ceux qui en ont le plus besoin. En 2016-2017, seulement 7 % (83,3 millions de dollars) des subventions à des fins particulières, dont le montant est calculé au moyen des données de recensement, étaient basées sur les données du recensement de 2011 – soit l'information la récente accessible lors du calcul des affectations. Une tranche ultérieure de 10 % (111,7 millions) sera versée progressivement d'ici 2018-2019 en fonction des données du recensement de 2011. Le solde de 83 % (951 millions) a été déterminé sur la base des données du recensement de 2006, alors que des données plus récentes étaient disponibles.

Statistique Canada procède à un recensement tous les cinq ans. En 2011, les données que Statistique Canada collectait antérieurement au moyen du questionnaire détaillé obligatoire ont été recueillies dans le cadre de l'Enquête nationale auprès des ménages, à participation volontaire. Le Ministère nous a dit qu'il n'avait pas utilisé les données du recensement de 2011 parce que l'enquête à participation volontaire soulevait des questions au sujet de la qualité des données.

Cependant, malgré cette explication, cinq ans après le recensement de 2011, le Ministère a commencé à utiliser les données de ce recensement pour calculer certaines allocations des SBE, de la Subvention pour l'éducation autochtone et de la Subvention pour l'enseignement des langues pour 2016-2017. Les changements découlant de l'utilisation des données du recensement de 2011 sont opérés sur une période de trois ans afin de réduire au minimum les fluctuations dans le financement.

En 2016, Statistique Canada a rétabli le questionnaire de recensement détaillé obligatoire, dont les résultats sont diffusés tout au long de 2017. Le Ministère aura ainsi la possibilité d'utiliser des données de recensement plus récentes.

RECOMMANDATION 1

Pour faire en sorte que les fonds soient alloués de manière à aider les conseils scolaires à offrir une éducation de grande qualité à tous les élèves, le ministère de l'Éducation doit :

- effectuer un examen détaillé externe de la formule de financement, y compris de l'ensemble des allocations de subvention et des repères, comme l'a recommandé le Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation en 2002;
- examiner régulièrement la formule et mettre à jour tous les repères afin de refléter les changements dans les caractéristiques

sociodémographiques et les conditions socioéconomiques dans la province;

- utiliser les données de recensement les plus récentes disponibles au moment de déterminer les allocations des subventions.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Plusieurs nouveaux comités sont prévus au cours de l'année scolaire pour examiner les différentes composantes des Subventions pour les besoins des élèves (SBE) ainsi que les engagements annuels en cours.

Le Ministère s'engage également à passer en revue régulièrement les données de Statistique Canada afin de refléter les mises à jour pertinentes dans les affectations basées sur des facteurs socioéconomiques et démographiques, et à entreprendre au besoin des examens externes ciblés des facteurs qui déterminent les principaux intrants de la formule de financement.

Par le passé, des réformes ont été apportées à la formule de financement des SBE. Mentionnons en particulier la prise en compte de l'introduction du jardin d'enfants à temps plein dans la Subvention de base pour les élèves; les modifications de plusieurs subventions découlant de l'initiative des mesures d'économies et de modernisation pour les conseils scolaires; la révision de la Subvention pour l'administration et la gestion des conseils scolaires; un nouveau modèle de financement pour les SBE; la création de l'enveloppe au titre du rendement des élèves rattachée à la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage; et l'introduction du 34e seuil d'obtention des crédits dans la Subvention pour la formation continue et les autres programmes.

Au total, 87 % des allocations des SBE ont été remaniées depuis 2012-2013 à divers degrés.

4.1.3 Les subventions pour des priorités éducatives particulières ne sont pas toujours attribuées en réponse aux besoins réels des élèves

Nous avons examiné la formule de financement des SBE qu'utilise le Ministère, afin de déterminer le caractère raisonnable des différentes allocations des subventions, en tenant compte de l'objectif de l'affectation des fonds ou du groupe d'élèves particuliers auxquels les fonds étaient destinés. Nous avons constaté que certaines subventions octroyées ne correspondaient pas au nombre d'élèves dans les conseils scolaires qui éprouvent le besoin particulier visé par une subvention donnée.

Les allocations des SBE, par exemple, sont fortement axées sur l'effectif étudiant total, de sorte que les conseils touchent plus ou moins le montant qu'ils auraient dû toucher si le Ministère avait versé les fonds selon le nombre réel d'élèves recevant des services à l'enfance en difficulté. Le versement de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage est largement conditionné par les données socioéconomiques de 2006, au lieu de reposer sur le nombre d'élèves qui courent actuellement un risque accru de mauvais rendement scolaire.

Subventions pour les besoins des élèves

Les SBE sont destinées aux élèves qui ont besoin de programmes et de services à l'enfance en difficulté. Toutefois, la moitié des fonds pour l'éducation de l'enfance en difficulté est accordée en fonction de l'effectif étudiant quotidien moyen d'un conseil scolaire plutôt que du nombre d'élèves qui reçoivent ces programmes et services. La méthode de répartition actuelle pénalise les conseils qui comptent un grand nombre d'élèves ayant besoin de ces programmes et services, mais dont l'effectif total est inférieur à celui d'autres conseils. Les conseils qui comptent moins d'élèves recevant ces services, mais dont l'effectif global est important, toucheraient un montant plus élevé que celui dont ils ont besoin.

De nombreux conseils scolaires, qui ont participé à la consultation annuelle sur le financement de l'éducation en 2016-2017, estimaient que l'effectif total n'était pas le meilleur moyen pour déterminer la répartition du financement de l'éducation de l'enfance en difficulté puisque, comme ils l'ont observé, les besoins de cette clientèle augmentent en général plus rapidement que l'effectif total. Nous sommes aussi de cet avis. Au cours de la période décennale terminée en 2015-2016, l'effectif étudiant total a diminué de 5 % dans la province, tandis que le nombre d'inscrits aux programmes d'éducation de l'enfance en difficulté a augmenté de 21 %.

Pour la fraction du financement basé sur l'effectif total, nous avons calculé le montant que chaque conseil aurait reçu si la formule était basée plutôt sur le nombre réel d'élèves ayant des besoins d'éducation particuliers qui est déclaré par un conseil, et avons comparé ce montant au financement versé par le Ministère. Nous avons conclu que si le Ministère avait accordé les fonds en fonction du nombre réel d'élèves recevant des programmes ou services d'éducation de l'enfance en difficulté, il aurait réparti autrement un montant de 111 millions de dollars entre les conseils. D'après notre calcul, en moyenne, 39 conseils auraient reçu 2,9 millions de dollars de plus, et 33 conseils auraient touché 3,4 millions de dollars de moins. Un conseil aurait touché 10,4 millions de plus, tandis qu'un autre aurait reçu 16,1 millions de moins.

Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage

La Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage (SPAA) procure des fonds aux conseils scolaires pour une gamme de programmes visant à aider les élèves présentant un risque élevé de mauvais rendement scolaire. Bien que la subvention vise à aider les élèves qui sont les plus à risque d'éprouver des difficultés d'apprentissage, nous avons observé qu'elle n'était pas attribuée aux conseils scolaires selon le nombre réel d'élèves à risque. Au contraire, l'affectation est principalement basée sur des données socioéconomiques du recensement de 2006, qui identifient les élèves issus de ménages à faible revenu, ayant récemment immigré au Canada, comptant un parent célibataire ou dont les parents n'ont pas obtenu de diplôme d'études secondaires. Le Ministère reconnaît que ce ne sont pas tous les élèves estimés comme à risque, selon les données de recensement, qui auront besoin de ressources supplémentaires.

Le Ministère n'a pas adopté de définition normalisée de « risque » et il laisse aux conseils scolaires le soin de définir ce terme. Le risque peut être fondé sur un nombre de facteurs éducatifs, sociaux ou émotionnels ou une combinaison de facteurs. Ce sont les équipes professionnelles chargées d'évaluer le succès scolaire qui déterminent quels élèves sont à risque. Certains peuvent être considérés comme à risque pendant une période relativement courte, tandis que d'autres peuvent présenter plusieurs facteurs de risque et demeurer à risque plus longtemps.

Le Ministère dispose de données sur les élèves du secondaire à risque de faibles résultats scolaires, car les conseils lui déclarent ces renseignements trois fois par année. Quoi qu'il en soit, il n'utilise pas ces données pour affecter les fonds de la SPAA aux conseils, car les critères servant à déterminer les élèves à risque varient d'un conseil à l'autre, et peut-être même d'une école à l'autre.

Dans notre audit de 2011 sur les initiatives de réussite des élèves, nous avions recommandé que le Ministère et les conseils scolaires adoptent une définition commune pour l'identification des élèves de 9e et 10e années à risque d'échec scolaire. Au moment de notre suivi des recommandations de cet audit, le Ministère avait mis à jour ses lignes directrices afin d'assurer une identification cohérente des élèves à risque, mais n'avait pas adopté de définition commune.

Il y a 15 ans, le groupe de travail indépendant qui s'était penché sur la formule de financement

avait recommandé, dans son rapport de 2002, que le Ministère :

- révise son modèle d'affectation de l'allocation au titre du volet Démographie de la SPAA, afin de garantir une répartition équitable des fonds;
- exige des conseils scolaires recevant des fonds au titre de la SPAA de faire rapport au public des améliorations continues dans la réussite des élèves et de la réduction de l'écart de rendement entre les élèves très performants et les élèves peu performants, qui étaient attribuables à ces fonds, tout en maintenant des normes élevées dans leurs écoles.

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pris que quelques mesures en réponse à ces recommandations.

Lors de la consultation annuelle sur le financement de l'éducation de 2016-2017 auprès des conseils scolaires et d'autres intervenants, le Ministère a demandé de suggérer des sources de données à consulter pour l'affectation de la SPAA. Les intervenants ont proposé d'autres types de données pour cerner les besoins et déterminer les secteurs nécessitant des ressources supplémentaires. Les suggestions comprenaient les renseignements sur la santé physique et la santé mentale à l'échelon local, comme les taux de naissance, les grossesses chez les adolescentes, la consommation de drogue, la toxicomanie, la santé mentale des élèves et des parents, l'accès aux soins d'urgence, les aiguillages des sociétés d'aide à l'enfance et les données utilisées par la police.

Les intervenants ont aussi indiqué que le facteur de pondération dans la formule de financement existante était de 25 % concernant les élèves récemment immigrés au Canada. On s'inquiétait que ces élèves aient besoin de ressources linguistiques, alors qu'en fait, ils sont fortement motivés par la réussite scolaire. À l'inverse, les conseils dans le Nord comptent moins d'immigrants, mais un nombre élevé d'élèves autochtones qui présentent souvent de grands risques.

En 2014-2015, le Ministère a annoncé son intention de revoir la SPAA afin de déterminer s'il devait adopter des instruments redditionnels plus robustes pour garantir que le financement contribue à l'atteinte des objectifs stratégiques de la province. Lors de notre audit, le Ministère n'a pu montrer qu'il avait accompli beaucoup de travail dans ce dossier.

À défaut de baser les allocations sur le type d'information suggérée pendant les consultations ou le financement sur le nombre réel d'élèves identifiés comme à risque, il est difficile de déterminer si les fonds versés aux conseils scolaires fournissent un niveau de soutien adéquat aux élèves à risque dans la province et répondent à l'un des principaux objectifs de la formule de financement – à savoir l'équité.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer une répartition plus équitable des fonds et faire en sorte que les fonds répondent aux besoins réels pour lesquels ils étaient prévus, le ministère de l'Éducation doit vérifier si le montant des subventions à des fins particulières ou visant à répondre aux besoins d'un groupe d'élèves particuliers permet d'atteindre cet objectif.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère entend continuer à évaluer la conception des subventions en tenant compte de leurs fins et à apporter des améliorations au besoin. À l'appui des engagements financiers pour l'année scolaire 2018-2019, le Ministère sollicite les commentaires sur un éventail de programmes visant à aider les élèves qui courent un risque accru de mauvais résultats scolaires, pour s'assurer que le financement répond aux besoins des conseils scolaires.

Le Ministère poursuit son examen et le remaniement des SBE. Il a introduit un volet révisé fondé sur les besoins, qui a été pleinement mis en œuvre en 2017-2018. Ce volet découle en

partie des données déclarées par les conseils et vise à répondre à la probabilité qu'ils accueillent des élèves ayant des besoins en éducation de l'enfance en difficulté et à renforcer leur capacité de satisfaire à ces besoins.

4.2 Le Ministère ne s'assure pas que les fonds pour les priorités éducatives particulières sont engagés comme prévu

Lorsque le Ministère octroie des fonds réservés aux conseils scolaires, il ne s'assure pas que l'intégralité du montant est engagée comme prévu. Deux constatations se dégagent de cette situation :

Tout d'abord, le Ministère accorde une large marge de manœuvre aux conseils scolaires pour engager les fonds reçus, disant que ces derniers sont régis par un conseil d'administration, dont les conseillers élus prennent des décisions autonomes en fonction des priorités et des besoins locaux.

En second lieu, le Ministère exige que les conseils scolaires rendent compte de leurs dépenses en utilisant un procédé qui ne correspond pas à la méthode d'affectation ministérielle, d'où l'impossibilité pour le Ministère de connaître le montant qui a été engagé aux fins prévues. Nous avons aussi constaté que le Ministère ne validait pas ou ne vérifiait pas les dépenses engagées à des fins particulières que déclarent les conseils pour s'assurer de leur exactitude.

4.2.1 Seulement 35 % des fonds de 10,9 milliards de dollars au titre des subventions à des fins particulières ont été engagés aux fins prévues en 2016-2017

En 2016-2017, la somme de 10,9 milliards de dollars – près de la moitié des fonds octroyés aux conseils scolaires au titre des SBE – a été affectée aux subventions à des fins particulières. Toutefois, les conseils engagent à leur discrétion la majorité des subventions pour une fin particulière ou un groupe d'élèves particuliers, ce qui donne lieu à un déséquilibre entre les fins définies par le Ministère pour les fonds alloués et l'utilisation qu'en font les conseils. L'**annexe 2** présente les fonds réservés associés à chaque subvention.

Près de 20 % (2,2 milliards) des subventions à des fins particulières peuvent être considérées comme un supplément aux subventions de base, car elles servent à compenser les coûts ou pressions supplémentaires auxquels font face les conseils scolaires. Ces subventions sont décrites ci-dessous :

- Subvention pour raisons d'ordre géographique – aide à couvrir les frais de fonctionnement des petites écoles dans les régions éloignées;
- Redressement pour baisse des effectifs – atténue les pressions découlant des affectations réduites à la suite de la diminution de l'effectif étudiant;
- Subvention pour les qualifications et l'expérience du personnel enseignant – aide à remédier aux situations où le coût des salaires des enseignants est supérieur au montant moyen versé aux conseils scolaires au titre de la Subvention de base pour les élèves.

Le solde de 80 % (8,7 milliards) des subventions à des fins particulières est alloué à une fin spécifique (p. ex. le transport des élèves) ou pour un groupe d'élèves particuliers (p. ex. ceux ayant des besoins particuliers). Toutefois, l'intégralité des fonds à des fins particulières n'est pas réservée, c'est-à-dire que bien que les allocations visent des fins particulières ou des groupes d'élèves particuliers, le Ministère autorise les conseils scolaires à engager les fonds comme ils l'entendent.

Seules les SBE constituent des subventions entièrement déterminées en vertu de la loi. Autrement dit, les conseils scolaires doivent affecter les fonds reçus au titre de ces subventions uniquement à l'éducation de l'enfance en difficulté.

Certaines subventions à des fins particulières sont visées par des restrictions partielles, c'est-à-dire que des allocations individuelles sont restreintes, alors que d'autres ne le sont pas. Par exemple, 34 % des allocations de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage et

19 % de celles de la Subvention pour l'éducation autochtone doivent être engagées aux fins déterminées, alors que le solde peut être dépensé comme l'entendent les conseils scolaires.

La majorité des subventions à des fins particulières n'est pas visée par une restriction quant à leur affectation par les conseils scolaires. Il revient exclusivement aux conseils de décider des fins pour lesquelles les allocations sont engagées, notamment la Subvention pour l'enseignement des langues (destinée aux apprenants francophones et anglophones), la Subvention pour le transport des élèves et la Subvention pour la formation continue et les autres programmes, qui appuie les programmes à l'intention des apprenants adultes.

Le Ministère nous a dit que cette situation était acceptable, car les conseils scolaires sont responsables de l'affectation de ces fonds pour la dotation en personnel et la prestation des programmes, en conformité avec leurs politiques locales, mais qu'ils sont tenus de respecter la Loi et les règlements applicables. Selon le Ministère, il faut trouver un juste équilibre entre les obligations redditionnelles que les conseils scolaires doivent remplir à son endroit et leur besoin de souplesse pour réagir aux conditions locales.

Une préoccupation cependant est qu'une telle situation peut créer une inégalité dans les services fournis aux élèves selon leur lieu de résidence dans la province. Par exemple, un élève ayant besoin de soutien en ALS, qui fréquente une école dans un district donné, peut ne pas bénéficier du même soutien que celui offert à un élève ayant les mêmes besoins qui réside dans un autre district, simplement parce que son conseil scolaire a décidé d'affecter à d'autres fins une partie de la Subvention pour l'enseignement des langues. Nous avons traité les inégalités dans le financement de l'enseignement de l'ALS dans notre rapport sur la gestion des ressources financières et humaines dans les conseils scolaires à la **section 3.12** du **chapitre 3**.

4.2.2 Le Ministère ne peut évaluer le caractère raisonnable des dépenses au titre des subventions à des fins particulières que lui déclarent les conseils scolaires

Le Ministère ne peut vérifier si les conseils scolaires ont engagé, pour les fins prévues, les allocations des subventions à des fins particulières (à l'exception des fonds réservés), car il leur demande de déclarer leurs dépenses en utilisant des catégories qui ne correspondent pas aux affectations initiales. Au lieu de rendre compte des dépenses au Ministère de la même façon que celle utilisée pour leur affectation, les conseils déclarent toutes leurs dépenses au Ministère sous cinq principales catégories : enseignement, administration, transport des élèves, installations destinées aux élèves et « autre ».

Cela signifie que lorsque des fonds sont accordés à une fin particulière, comme le soutien des élèves en ALS ou d'élèves autochtones, leur affectation est déclarée au Ministère en séparant le montant entre les catégories ci-dessus, plutôt que selon la fin pour laquelle ils ont été octroyés.

De plus, les conseils scolaires déclarent leurs dépenses au Ministère en indiquant, pour chaque catégorie définie, le montant total des dépenses engagées, toutes provenances confondues, et non seulement les fonds qu'ils ont reçus du Ministère. Les montants déclarés par les conseils scolaires comprennent aussi l'amortissement de charges antérieures, comme exigé par les normes comptables. Il en résulte que les dépenses par élève (voir la **section 4.3**) sont beaucoup plus élevées que le montant octroyé par élève (voir la **section 2.2.3**).

Le Ministère a indiqué qu'il ne serait pas pratique d'exiger des conseils qu'ils déclarent leurs dépenses en fonction de la provenance des fonds. Cependant, la méthode de déclaration actuelle empêche le Ministère de savoir si les allocations, particulièrement les subventions à des fins particulières, correspondent aux besoins réels

des conseils scolaires ou si ceux-ci ont différentes priorités quant à l'engagement de ces fonds.

L'exception est le financement de l'éducation de l'enfance en difficulté et d'autres fonds réservés, que les conseils doivent déclarer dans leur état des dépenses au Ministère. Pourtant, même dans le cas des fonds réservés, le Ministère ne compare pas les sommes allouées au titre de ces subventions déterminées avec les dépenses déclarées par les conseils, de sorte à déterminer si les fonds octroyés étaient raisonnables.

Nous avons comparé les dépenses réelles que les conseils ont déclarées au Ministère avec les fonds alloués pour l'année scolaire 2015-2016 au titre des subventions de fonctionnement déterminées et avons remarqué, concernant bon nombre de ces subventions, une différence substantielle entre les fonds versés aux conseils et les fonds qu'ils ont réellement dépensés. La **figure 3** montre le pourcentage des conseils qui ont dépensé quelque 100 000 $ de moins ou de plus que les fonds réservés. Les différences les plus marquées sont décrites ci-dessous :

- Près de 80 % des conseils scolaires ont engagé au moins 100 000 $ de plus que les fonds octroyés par le Ministère pour l'éducation de l'enfance en difficulté. Les dépenses excédentaires des conseils se situaient entre 108 000 $ et 81 millions de dollars. Parmi ces conseils, 9 ont dépensé en trop au moins 5 millions, et 14 % ont dépensé au moins 100 000 $ de plus en équipement personnalisé pour des élèves ayant des besoins d'éducation particuliers. Trois de ces conseils ont enregistré un excédent de dépenses de plus de 500 000 $. Les fonds pour l'équipement personnalisé représentent une allocation déterminée des SBE. Les conseils sont autorisés à reporter les fonds inutilisés aux exercices ultérieurs, mais nous avons noté que 59 % de ceux qui avaient dépensé plus que les sommes allouées en 2015-2016 l'avaient aussi fait l'exercice précédent.
- Environ les trois quarts des conseils scolaires ont dépensé quelque 100 000 $ de moins que les fonds que leur a versés le Ministère au titre de la Subvention pour le fonctionnement et la réfection des écoles; les montants inutilisés variaient de 105 000 $ à 13,9 millions de dollars. Deux conseils ont dépensé 10 millions

Figure 3 : Pourcentage des conseils scolaires qui ont dépensé quelque 100 000 $ de moins ou de plus que les fonds réservés, 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation

Fonds réservés	Total des fonds réservés octroyés en 2015-2016 (en millions de dollars)	Conseils ayant dépensé plus que le montant alloué par 100 000 $ ou plus			Conseils ayant dépensé moins que le montant alloué par 100 000 $ ou plus[1]		
		Nbre	(%)	Fourchette ($)	Nbre	(%)	Fourchette ($)
Enfance en difficulté	2 642	57	79	108 000–81 millions	3	4	146 000–873 500
Équipement personnalisé pour élèves ayant des besoins particuliers	71	10	14	125 600–1,5 million	23	32	100 700–2,1 millions
Réfection des écoles	365	13	18	172 800–1,1 million	53	74	105 000–13,9 millions
Programmes pour élèves à risque[2]	141	13	18	125 900–614 000	5	7	113 700–1,1 million

1. Les conseils scolaires doivent dépenser les fonds réservés inutilisés au cours des années ultérieures.
2. Portion des fonds réservés de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage destinée à six programmes visant à aider les élèves qui sont le plus à risque d'obtenir de faibles résultats scolaires.

de moins que les fonds alloués, qui couvrent les frais de réfection des installations scolaires. Selon le Ministère, un grand nombre de conseils n'avaient pas engagé l'intégralité de leurs affectations parce qu'il leur avait versé des fonds supplémentaires de 40 millions de dollars pour les réparations des écoles et le fonctionnement des conseils scolaires peu avant la fin de l'année scolaire. Toutefois, même sans ce financement supplémentaire en fin d'année, les conseils auraient néanmoins dépensé 43 millions de moins que leurs affectations à ce titre. Nous nous attendions à ce que les conseils scolaires engagent l'intégralité de ces fonds, car comme l'a révélé la dernière évaluation de l'état matériel des installations scolaires provinciales, des réparations totalisant 15,2 milliards de dollars devront être effectuées d'ici 2020.

- En outre, 18 % des conseils scolaires ont dépensé au moins 100 000 $ de plus que leurs affectations déterminées au titre de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage (SPAA), tandis que 7 % ont dépensé 100 000 $ de moins. Cependant, lorsque nous avons interrogé les conseils au sujet de leur utilisation de l'intégralité des fonds au titre de la SPAA, dont les deux tiers ne sont pas restreints, 71 % ont répondu qu'ils avaient engagé quelque 10 % de moins que les montants alloués pour les élèves à risque de mauvais rendement scolaire.

Le Ministère ne fait pas de suivi auprès des conseils pour chercher à expliquer les écarts. Des divergences aussi importantes entre l'évaluation par le Ministère des besoins des conseils scolaires – au moyen de la formule de financement – et les dépenses réelles des conseils démontrent encore une fois que le Ministère a intérêt à examiner à fond sa formule de financement.

4.2.3 Le Ministère ne valide pas les dépenses au titre des fonds réservés que déclarent les conseils

Pour certaines subventions à fin déterminée, le Ministère exige que les conseils scolaires lui présentent une information financière très détaillée. Pourtant, il ne valide pas ou n'audite pas ces dépenses pour vérifier l'exactitude des montants déclarés ou si elles ont été engagées pour la fin déterminée prévue.

La Direction de la mise en oeuvre des programmes, par exemple, reçoit des renseignements sur le financement alloué pour le programme Majeures haute spécialisation – fonds affectés à la SPAA – en exigeant que les conseils transmettent ces renseignements trois fois par année. En novembre, les conseils doivent soumettre un premier rapport qui décrit les dépenses proposées, un rapport provisoire en février sur les dépenses réellement engagées durant le premier semestre, et un rapport final en juillet sur les dépenses réelles totales dans six catégories distinctes, telles que biens d'équipement, formation des enseignants et développement de partenariats.

Néanmoins, nous avons confirmé auprès de la division ministérielle qui supervise l'ensemble des rapports financiers et les secteurs de programme individuels qu'elle ne valide pas et n'audite pas ces dépenses pour vérifier si elles ont été engagées pour la fin déterminée.

Une partie du financement est basé sur les demandes de paiement soumises par les conseils scolaires. C'est le cas des fonds pour l'achat de matériel d'éducation de l'enfance en difficulté, comme le matériel d'aide à l'audition, à la vision et aux soins personnels et de soutien sensoriel. Le financement pour le matériel d'éducation de l'enfance en difficulté (à la fois en fonction des demandes et de la formule de financement) a totalisé 104,4 millions de dollars en 2016-2017. Nous avons noté que le Ministère examinait la liste des demandes de paiement soumises par les conseils scolaires pour déterminer si elles

correspondaient aux éléments autorisés, sans cependant vérifier l'existence ou l'utilisation du matériel. Selon les directives relatives aux demandes de paiement du Ministère, il peut examiner la documentation et visiter des classes, des écoles ou des conseils pour vérifier l'existence ou l'utilisation du matériel. Nous avons confirmé auprès du personnel ministériel qu'il n'avait pas entrepris de vérification depuis au moins cinq ans.

En outre, même si les conseils scolaires soumettent chaque année au Ministère des états financiers audités, celui-ci ne peut obtenir l'assurance qu'ils utilisent les fonds réservés aux fins prévues. Cela s'explique par le fait que les états financiers ne sont pas préparés selon la comptabilité par fonds (c.-à-d. regrouper les dépenses par fonction ou fin distincte) et ne renferment pas de ventilation détaillée de l'information sur les dépenses dans une note afférente aux états financiers.

RECOMMANDATION 3

Afin d'assurer la répartition proportionnelle du financement en fonction des besoins des conseils scolaires, le ministère de l'Éducation doit :

- déterminer dans quelle mesure les conseils scolaires engagent aux fins prévues les fonds pour les priorités éducatives particulières (comme les soutiens pour les élèves autochtones et ceux inscrits en anglais langue seconde) et, lorsqu'il constate d'importants écarts, faire un suivi auprès des conseils pour obtenir une explication des écarts et s'assurer de la concordance entre le financement et les besoins réels;
- concevoir et appliquer des méthodes de validation pour vérifier l'utilisation des fonds réservés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord que certains fonds devraient être affectés uniquement à des fins particulières et qu'il doit continuer à examiner et à vérifier si les subventions répondent aux besoins des élèves. Les élèves, les écoles et les conseils scolaires de l'ensemble de la province ne sont pas identiques. Les écoles et les conseils présentent des circonstances uniques, des politiques et des priorités locales différentes, une composition particulière de leur population étudiante ayant des besoins variés, et sont situés dans des régions diversifiées.

Le Ministère continuera d'évaluer et d'examiner les procédures de validation nécessaires pour s'assurer du caractère raisonnable de l'engagement des fonds, des rapports et des processus des conseils scolaires.

4.2.4 Des frais d'administration élevés sont engagés pour examiner une petite portion du financement octroyé aux conseils scolaires

Le Ministère consacre deux fois plus de ressources à l'administration de moins de 1 % du financement total alloué aux conseils scolaires qu'à 99 % du financement restant.

Le Ministère verse les fonds au titre des subventions APE sous forme de paiements de transfert. Les conseils scolaires qui reçoivent ces fonds doivent respecter les exigences énoncées dans les accords de paiements de transfert, notamment fournir à la direction ministérielle responsable un rapport sur les dépenses et l'utilisation des fonds. Concernant le financement opérationnel, les SBE sont administrées par une direction, tandis que les fonds au titre des subventions APE sont administrés par 14 différentes directions. Selon les estimations du Ministère, 8,9 équivalents temps plein (ETP) sont nécessaires pour administrer les SBE, et 17,9 ETP pour les paiements de transfert sous forme de subventions APE. Ainsi, près du double des ressources servent à administrer les paiements de transfert sous forme de subventions APE comparativement aux allocations des SBE. Pourtant, en 2015-2016, les subventions APE

comptaient pour moins de 1 % du financement total octroyé par le Ministère aux conseils scolaires.

De plus, le Ministère a exposé des problèmes dans l'administration des subventions APE dans son plan opérationnel visant à transformer la gestion de ces subventions. Plus particulièrement, il a signalé que les différentes directions ou divisions qui supervisent les programmes individuels de paiements de transfert ne coordonnent pas toujours leurs activités, ce qui signifie que différentes directions peuvent demander des données identiques ou similaires aux conseils scolaires lorsqu'elles font un suivi au sujet de l'information incomplète reçue. Il en résulte une utilisation inefficace du temps dans les conseils scolaires et un dédoublement des efforts au Ministère.

En novembre 2015, le Ministère a entrepris un projet pluriannuel pour transformer l'administration financière, la gestion des marchés et le processus de rapports sur les paiements de transfert sous forme de subventions APE. D'ici 2019 – soit quatre ans après le début du projet – le Ministère s'attend à avoir mis en place un processus unique pour administrer l'ensemble des subventions APE, y compris l'intégration des rapports présentés par les conseils scolaires aux diverses directions ministérielles, la gestion des marchés et du financement.

4.2.5 Le financement que le Ministère verse aux termes des accords de paiements de transfert n'est pas temporaire comme prévu

Selon le Ministère, la raison pour laquelle il verse des fonds aux conseils scolaires par le biais d'accords de paiements de transfert (subventions APE) est de permettre les investissements ciblés et une certaine souplesse dans la mise en œuvre de programmes et d'initiatives nouveaux ou de durée limitée ou d'initiatives annoncées à mi-exercice. Cette méthode de financement lui permet de mettre à l'essai un programme ou de fournir un financement temporaire à des initiatives sans devoir modifier la loi, puisque le montant des SBE est établi par voie législative chaque année.

Nous avons cependant constaté de nombreux cas où des programmes de subventions APE avaient été financés à long terme au moyen de paiements de transfert. Durant toute la période de sept ans s'étendant de 2009-2010 à 2015-2016, dernière période pour laquelle le Ministère disposait de données, 18 programmes de subventions APE avaient été financés au moyen de paiements de transfert. Le financement au titre de ces subventions a totalisé 483 millions de dollars pendant la période de sept ans. Voici des exemples de programmes de subventions APE qui sont en place depuis au moins sept ans :

- Services de soutien et de formation en autisme – tous les conseils reçoivent des fonds à l'appui de la formation sur les méthodes d'enseignement fondées sur l'analyse appliquée du comportement pour les enseignants et autres éducateurs travaillant auprès des élèves atteints de troubles du spectre autistique;
- Initiative de soutien aux écoles – vise à renforcer les capacités en leadership des directeurs d'école.

Il n'a pas été clairement expliqué pourquoi ces programmes sont financés au moyen de paiements de transfert d'une année à l'autre au lieu d'être intégrés au financement des SBE, étant donné qu'il est beaucoup plus coûteux d'administrer le financement sous forme de paiements de transfert que de SBE.

RECOMMANDATION 4

Afin de réduire son propre fardeau administratif et celui des conseils scolaires, le Ministère de l'Éducation doit :

- examiner régulièrement les programmes de subventions financés au titre de la Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE) et, lorsqu'il est prévu que le financement se prolonge au-delà du

court terme, intégrer le financement aux Subventions pour les besoins des élèves;

- mener à terme le projet pour transformer l'administration financière, la gestion des marchés et le processus de rapports portant sur le financement considéré comme nécessaire et versé en paiements de transfert au titre des subventions APE.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera d'évaluer les occasions de rationaliser et de regrouper stratégiquement dans les SBE les programmes supplémentaires financés au moyen de la subvention APE.

Il reconnaît la valeur de poursuivre l'amélioration du processus de gestion des paiements de transfert sous forme de subventions APE et d'accroître l'efficience et l'efficacité des programmes. Le Ministère a entrepris diverses initiatives d'améliorations des subventions APE, qu'il entend poursuivre afin de renforcer la reddition de compte et de réduire son propre fardeau administratif et celui des conseils scolaires.

4.3 Le Ministère ne sait pas si les fonds supplémentaires consentis pour certains élèves produisent les résultats attendus

Bien que le Ministère octroie beaucoup plus de fonds par élève à certains conseils qu'à d'autres, il ne sait pas toujours si ces fonds supplémentaires produisent les résultats attendus. Chacune des allocations des SBE est décrite à la **figure 1**.

Durant l'année scolaire 2015-2016, les coûts d'éducation provinciaux par élève s'élevaient à 12 500 $. Ces frais variaient d'un minimum de 11 100 $ par élève dans un conseil essentiellement urbain desservant une région densément peuplée, à un maximum de 27 800 $ par élève dans un conseil du Nord de l'Ontario.

Le Ministère n'a pas adopté de mécanisme pour déterminer si les fonds supplémentaires qu'il verse répondent aux besoins des élèves qui éprouvent des difficultés d'apprentissage et dans quelle mesure ces fonds leur sont bénéfiques. Nous savons cependant que le rendement scolaire général dans les régions rurales du Nord de l'Ontario est inférieur à celui des autres régions provinciales, même si les dépenses y sont plus élevées. Étant donné ce constat, nous nous attendions à ce que le Ministère analyse les effets que les subventions, qui ont été créées pour uniformiser les règles du jeu, ont réellement sur la réussite des élèves et utilise cette information pour accroître l'efficacité des subventions.

4.3.1 Les tendances dans les résultats du rendement des élèves sont positives, à l'exception des mathématiques

Au cours de la période de cinq ans qui a pris fin en 2015-2016, les tendances dans les résultats du rendement des élèves étaient généralement positives, à l'exception des mathématiques et des aptitudes en écriture des élèves de la 3e année, comme le montre la **figure 4**.

Nous avons examiné les résultats antérieurs en mathématiques compilés par l'OQRE afin de déterminer depuis combien de temps le rendement des élèves est inférieur à la norme provinciale. Nous avons noté que les résultats en mathématiques des élèves des 3e et 6e années étaient inférieurs à la norme, ainsi que les résultats en mathématiques appliquées des élèves de la 9e année depuis au moins 2008-2009 (voir la **figure 5**). Toutefois, le Ministère n'a pas réagi rapidement pour améliorer les résultats en mathématiques. De fait, ces résultats au niveau élémentaire ont empiré.

Le Ministère nous a appris qu'en novembre 2014, pour remédier au faible rendement en mathématiques, il avait cherché à comprendre la cause fondamentale du problème en invitant plus de 100 représentants d'organismes partenaires, notamment des universitaires, des responsables de curriculum, des directeurs de l'éducation, des

Figure 4 : Résultats scolaires de l'ensemble des élèves sur une période de cinq ans, 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation, Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE)

	Résultats scolaires des élèves (%)						
Indicateur de rendement	**Cible**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015[1]**	**2015-2016**	**Changement sur cinq ans**
Résultats compilés par l'OQRE[2]							
Lecture, 3e année	75	66	68	70	s.o.	72	6
Écriture, 3e année	75	76	77	78	s.o.	74	(2)
Mathématiques, 3e année	75	68	67	67	s.o.	63	(5)
Lecture, 6e année	75	75	77	79	s.o.	81	6
Écriture, 6e année	75	74	76	78	s.o.	80	6
Mathématiques, 6e année	75	58	57	54	s.o.	50	(8)
Mathématiques théoriques, 9e année	75	84	84	85	s.o.	83	(1)
Mathématiques appliquées, 9e année	75	44	44	47	s.o.	45	1
Test provincial de compétence linguistique[3]	75	76	76	77	77	76	0
Taux de diplomation[4]							
4 années d'études	s.o.	75	76	78	80	s.o.	s.o.
5 années d'études	85	s.o.	83	84	86	86	s.o.
Accumulation de crédits[5]							
10e année	s.o.	76	78	78	79	79	3
11e année	s.o.	78	80	81	81	82	4

1. En raison des négociations syndicales en cours durant l'année scolaire 2014-2015, les conseils scolaires publics de langue anglaise n'ont pas participé aux tests de l'OQRE. Donc, les données provinciales pour 2014-2015 ne sont pas disponibles.
2. Les résultats compilés par l'OQRE servent à mesurer le pourcentage d'élèves qui ont obtenu un niveau 3 ou 4, qui équivaut à une note B ou supérieure.
3. Les résultats du TPCL ont été combinés pour les élèves ayant atteint la norme provinciale qui étaient admissibles au test pour la première fois et ceux qui y étaient admissibles auparavant.
4. Les taux de diplomation sont basés sur les taux de quatre cohortes d'élèves qui ont commencé la 9e année entre 2008-2009 et 2011-2012 et qui ont obtenu un diplôme entre 2011-2012 et 2014-2015 après quatre années d'études et entre 2012-2013 et 2015-2016 après cinq années d'études.
5. Pourcentage d'élèves qui ont accumulé au moins 16 crédits à la fin de la 10e année et au moins 23 crédits à la fin de la 11e année.

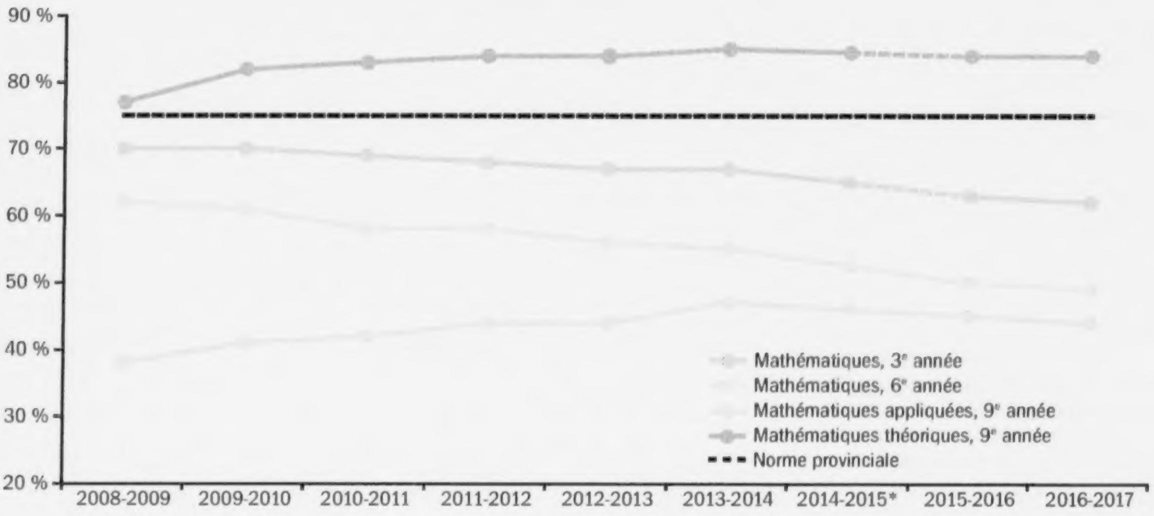
administrateurs scolaires et des enseignants, à formuler des hypothèses avec preuve à l'appui pour expliquer les résultats inférieurs en mathématiques. Le Ministère a indiqué qu'il avait reçu 44 présentations en réponse à son invitation.

Les principaux facteurs exposés dans les présentations comprenaient l'accroissement nécessaire de la connaissance du programme-cadre de mathématiques chez les éducateurs, de la pédagogie connexe (stratégies d'enseignement efficaces) et de l'efficacité des méthodes d'évaluation.

Ce processus a abouti à l'élaboration du Plan d'action pour les mathématiques 2015 du Ministère, qui expose des stratégies fondées sur sept principes clés : la priorité accordée aux mathématiques par les conseils scolaires; la coordination et le renforcement du leadership en mathématiques; la compréhension des méthodes efficaces d'enseignement des mathématiques; l'appui de l'apprentissage professionnel collaboratif en mathématiques; la mise en place d'un environnement propice à l'apprentissage des mathématiques; les méthodes d'évaluation

Figure 5 : Résultats en mathématiques compilés par l'OQRE, 2008-2009 à 2016-2017

Source des données : Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE)



* L'OQRE n'a pas fait passer de tests en 2014-2015.

favorisant l'apprentissage des mathématiques chez les élèves; et l'amélioration de l'accès aux ressources d'apprentissage des mathématiques.

En septembre 2016, le Ministère a annoncé un octroi de 60 millions de dollars pour aider les élèves à obtenir de meilleurs résultats en mathématiques. Les principaux éléments de la stratégie suivent :

- consacrer 60 minutes chaque jour à l'enseignement des mathématiques de la 1re à la 8e année;
- nommer trois enseignants responsables de l'enseignement des mathématiques dans toutes les écoles élémentaires;
- encadrer les directeurs d'écoles secondaires désignées pour améliorer l'apprentissage des mathématiques;
- soutenir l'apprentissage à la maison au moyen de ressources parentales;
- faciliter l'accès aux ressources et soutiens en ligne liés aux mathématiques;
- offrir un appui à l'apprentissage des mathématiques après la journée scolaire aux élèves de la 6e à la 9e année;
- offrir des occasions aux enseignants d'améliorer leurs connaissances, y compris une journée pédagogique consacrée aux mathématiques.

Notre examen de ce dossier a révélé que les écoles élémentaires comptent des enseignants spécialistes d'une matière donnée, comme le français, l'éducation physique et la musique, mais non les mathématiques. Un enseignant spécialisé en mathématiques devrait connaître le curriculum et les stratégies d'enseignement efficaces.

RECOMMANDATION 5

Pour améliorer les résultats en mathématiques des élèves, le ministère de l'Éducation doit :

- évaluer l'efficacité de sa stratégie de mathématiques de 2016 et prendre des mesures correctives lorsqu'aucune amélioration n'est observée;
- évaluer les coûts et les avantages liés à l'enseignement des mathématiques pour les élèves de niveau élémentaire par un

enseignant ayant des compétences dans cette matière.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a adjugé un marché à des experts-conseils externes pour évaluer la conception, la mise en œuvre, le processus et l'incidence de la *Stratégie renouvelée pour l'enseignement et l'apprentissage des mathématiques*.

Le Ministère s'est engagé à continuer à évaluer les coûts et les avantages liés à l'enseignement des mathématiques aux élèves de niveau élémentaire par un enseignant ayant des compétences dans cette matière.

Les enseignants de l'Ontario ont l'occasion d'acquérir des qualifications additionnelles (en mathématiques et dans d'autres matières). Depuis le printemps 2014, près de 9 000 enseignants et autres membres du personnel scolaire ont reçu une subvention du Ministère pour obtenir des qualifications additionnelles en mathématiques, des qualifications additionnelles en mathématiques de base ou pour suivre des cours de premier cycle préalables. La *Stratégie renouvelée pour l'enseignement et l'apprentissage des mathématiques*, lancée à l'automne 2016, comportait de nouvelles subventions destinées aux directeurs et directeurs adjoints pour suivre un cours de qualifications additionnelles en mathématiques conjointement avec les enseignants de leur école.

4.3.2 Le Ministère n'analyse pas les différences dans les dépenses ou les coûts unitaires entre les conseils scolaires

Le Ministère ne compare pas ou n'analyse pas les dépenses des conseils scolaires au niveau unitaire, comme par élève ou par école, selon le cas. S'il le faisait, il s'informerait des pressions financières que ressentent les conseils scolaires et des domaines pour lesquels le financement, calculé selon la formule, ne répond pas à leurs besoins.

Le Ministère prépare un résumé sur chaque conseil qui renseigne sur les tendances, comme le rendement des élèves (p. ex. les résultats compilés par l'OQRE), l'effectif des classes, la dotation, l'excédent ou le déficit d'exercice et l'excédent cumulé. En outre, le document résume l'écart entre le nombre d'enseignants subventionnés par le Ministère et le nombre réel d'enseignants employés par chaque conseil. Il résume aussi les tendances historiques des dépenses, comme les enseignants titulaires de classe et suppléants, les manuels et fournitures scolaires. Dans certains cas, l'information est comparée à la moyenne provinciale, mais le Ministère ne compare pas les conseils entre eux – même ceux qui ont des caractéristiques similaires, qui sont situés dans la même zone géographique (p. ex. un conseil public et un conseil catholique desservant le même district) ou qui servent une population ayant le même profil démographique (les conseils desservant principalement les régions rurales). Le Ministère a précisé que les résumés des conseils individuels donnaient un aperçu de leur situation financière.

Selon les hauts fonctionnaires du Ministère, la comparaison des coûts par élève ne tient pas compte de facteurs qui affectent la structure de coûts d'un conseil et le rendement des élèves. Ces facteurs comprennent les caractéristiques démographiques et géographiques, telles que la résidence dans un lieu isolé ou un grand centre urbain, et les salaires négociés des enseignants entre les différents conseils et régions.

Le Ministère a aussi mentionné que les circonstances régionales et les facteurs socioéconomiques ont une incidence sur le rendement des élèves, ce que reflètent les dépenses des conseils individuels. Par exemple, l'OQRE mesure la qualité de la prestation du curriculum, alors que les dépenses sont aussi essentielles au bien-être des élèves et à d'autres résultats généraux. Quoi qu'il en soit, le versement des subventions est

déterminé par la formule de financement afin de répondre à ces facteurs.

Dans notre analyse des dépenses des conseils pour l'année scolaire 2015-2016, nous avons constaté que le coût réel par élève était en moyenne 5 % plus élevé dans les conseils catholiques comparativement aux conseils publics, et 35 % plus élevé dans les conseils de langue française comparativement aux conseils de langue anglaise.

Selon le Ministère, les coûts des conseils de langue française sont plus élevés parce qu'ils couvrent habituellement une superficie plus vaste (c.-à-d. 12 conseils de langue française desservent le même territoire que 60 conseils de langue anglaise) et chacun compte moins d'écoles. Cette divergence s'accroîtra en 2017-2018 lorsque le Ministère rajustera la formule de financement afin d'augmenter le financement des conseils de langue française par le biais de la subvention de base pour les écoles.

Les comparaisons régionales faisaient nettement ressortir les variations dans les coûts unitaires. Par exemple, les dépenses moyennes globales par élève sur cinq ans (2011-2012 à 2015-2016) variaient de près de 11 400 $ dans la région du grand Toronto (à l'exception de Toronto) à environ 19 500 $ dans les régions rurales du Nord de l'Ontario. Nous avons aussi analysé les coûts d'enseignement retranchés des frais d'administration et de transport – étant donné que ces frais sont plus élevés dans les régions rurales du Nord – mais avons remarqué des écarts similaires au niveau régional. Voir la **figure 6** pour la ventilation des dépenses moyennes par élève et région en 2015-2016.

Nous avons aussi examiné les coûts unitaires moyens sur cinq ans dans les cinq principales catégories de dépenses du Ministère – enseignement, administration, transport, installations destinées aux élèves et autre – et noté que les régions du Nord enregistraient les coûts unitaires les plus élevés dans toutes les catégories de dépenses, sauf les locaux, comme illustré à la **figure 7**.

Pourtant, quand nous avons analysé les coûts moyens des conseils sur cinq ans dans les cinq catégories de dépenses et chaque région, nous avons constaté d'importantes divergences dans les coûts par élève ou école des conseils, même ceux dans la même région (voir la **figure 8**).

Alors que de nombreux facteurs de coût peuvent susciter des différences découlant de l'emplacement géographique et des conventions collectives négociées, en analysant les coûts unitaires régionaux et en faisant le suivi des écarts auprès des conseils, le Ministère pourrait comprendre les diverses pressions financières que la formule de financement pourrait atténuer et les secteurs où des économies pourraient être réalisées.

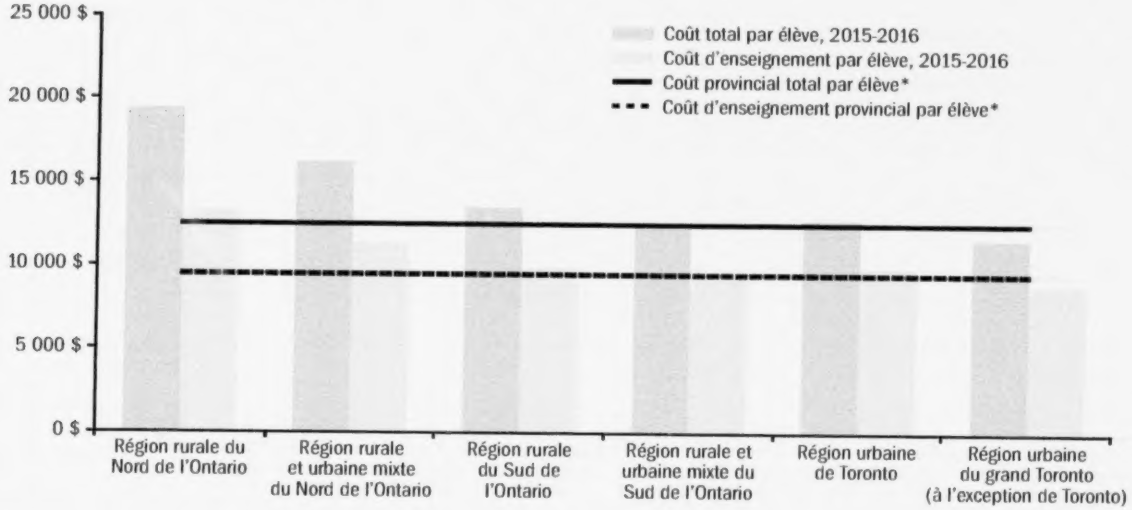
Corrélation entre les dépenses d'enseignement et le rendement des élèves

Nous avons comparé les dépenses quinquennales moyennes en enseignement en classe avec les résultats de rendement moyens par conseil sur la période de 2011-2012 à 2015-2016, afin de déterminer s'il existait une corrélation entre ces dépenses et le rendement des élèves. Nous avons tenu compte des indicateurs suivants du rendement des élèves : les évaluations des aptitudes en lecture, écriture et mathématiques des élèves des 3e et 6e années effectuées par l'OQRE; les évaluations par l'OQRE des aptitudes en mathématiques théoriques et appliquées des élèves de la 9e année; la comparaison des résultats combinés des élèves qui passent le TPCL pour la première fois et des élèves qui y étaient admissibles auparavant; les crédits accumulés à la fin de la 10e année; et le taux de diplomation après quatre années d'études (résultats disponibles pour la période 2011-2012 à 2014-2015 seulement).

Selon la cible provinciale fixée par le Ministère, dont doit tenir compte l'OQRE, 75 % des élèves doivent obtenir le niveau trois ou quatre (équivalant à une note de B ou supérieure). Le Ministère n'a pas établi de cible pour l'accumulation des crédits en 10e année ni pour le taux de

Figure 6 : Coûts régionaux moyens par élève acquittés par les conseils scolaires, 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation



* La différence entre ces deux éléments de coût par élève résulte des frais de locaux, d'administration, de transport et autres.

Figure 7 : Coûts unitaires moyens sur cinq ans acquittés par les conseils scolaires, par région, 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation; calculé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Frais d'administration par école ($)	Frais de locaux par école ($)	Frais d'enseignement par élève ($)	Frais de transport par élève ($)	Autres frais par élève ($)	Total des coûts par élève ($)
Région rurale du Nord de l'Ontario	143 095	479 729	12 899	983	756	18 638
Région rurale et urbaine mixte du Nord de l'Ontario	123 428	534 555	11 049	1 003	480	15 688
Région rurale du Sud de l'Ontario	101 910	492 654	9 669	935	442	13 285
Région rurale et urbaine mixte du Sud de l'Ontario	120 412	660 186	9 136	527	393	12 142
Région urbaine de Toronto	136 313	746 602	9 700	254	419	12 563
Région urbaine du grand Toronto (à l'exception de Toronto)	157 576	997 018	8 610	312	292	11 270
Moyenne provinciale*	**129 868**	**714 302**	**9 229**	**467**	**377**	**12 245**

Figure 8 : Coûts unitaires moyens sur cinq ans acquittés par les conseils scolaires dans les différentes régions, 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation; calculé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Nbre de conseils dans la région	Frais d'administration par école ($)			Frais de locaux par école ($)			Frais d'enseignement par élève ($)			Frais de transport par élève ($)			Autres coûts par élève ($)		
		Min.	Max.	% Écart	Min.	Max.	% Écart	Min.	Max.	% Écart	Min.	Max.	% Écart	Min.	Max.	% Écart
Région rurale du Nord de l'Ontario	7	89 900	311 800	247	368 000	680 200	85	11 800	17 000	44	740	1 100	49	350	1 052	200
Région rurale et urbaine mixte du Nord de l'Ontario	15	93 000	231 800	149	341 000	699 000	105	9 800	19 200	97	670	1 600	131	0	1 600	–
Région rurale du Sud de l'Ontario	10	83 700	195 700	134	353 800	578 100	63	9 100	11 400	25	750	1 200	60	300	1000	233
Région rurale et urbaine mixte du Sud de l'Ontario	30	86 100	156 600	82	449 200	876 300	95	8 500	11 100	31	0	1 200	–	260	1 500	477
Région urbaine de Toronto	2	113 800	144 200	27	694 700	764 700	10	9 500	9 800	3	200	300	50	300	700	133
Région urbaine du grand Toronto (à l'exception de Toronto)	8	131 000	175 000	34	724 000	1 052 900	45	8 400	9 000	7	220	1 300	491	0	470	–
Moyenne provinciale*	**72**	**83 700**	**311 800**	**272**	**341 100**	**1 052 900**	**209**	**8 400**	**19 200**	**129**	**220**	**1 600**	**625**	**0**	**1 600**	–

diplomation après quatre années d'études. Donc, par souci d'uniformité avec la cible de l'OQRE, nous avons utilisé un indicateur de 75 %. Notre analyse a révélé ce qui suit :

- Les conseils scolaires de langue française (publics et catholiques) dépensent plus par élève pour l'enseignement en classe, et les élèves francophones (conseils publics et catholiques) obtiennent un meilleur rendement que les élèves anglophones. Les coûts d'enseignement moyens par élève dans un conseil de langue française excédaient d'environ 3 000 $ ceux d'un conseil de langue anglaise. Le Ministère a fait savoir que les coûts d'enseignement du français qu'acquittent les conseils de langue française sont plus élevés en raison des frais de traduction des manuels scolaires. En ce qui concerne le rendement des élèves, les conseils de langue française atteignent en moyenne la cible provinciale dans huit des neuf tests de l'OQRE, tandis que les conseils de langue anglaise atteignent en moyenne la cible dans six seulement de ces tests. De plus, le taux de diplomation après quatre années d'études dans les conseils de langue française s'élevait à 89 % dans le système public et à 82 % dans le système catholique, comparativement aux taux de 81 % et de 70 % respectivement dans le système de langue anglaise.
- Les conseils dans le Nord de l'Ontario dépensent aussi beaucoup plus par élève en frais d'enseignement : 12 800 $ comparativement à 9 300 $ dans le Sud. Le nombre d'élèves inscrits est aussi un facteur dans ce résultat. Toutefois, les résultats de rendement sont de beaucoup inférieurs dans les conseils du Nord, qui en moyenne ont atteint la cible provinciale dans trois des neuf tests de l'OQRE, à l'opposé des conseils dans le Sud qui en moyenne ont atteint la cible dans six de ces tests. Le taux de diplomation après quatre années d'études était de 73 % dans les conseils du Nord, comparativement à 79 % dans ceux du Sud.

RECOMMANDATION 6

Pour mieux comprendre les facteurs de coûts, le ministère de l'Éducation doit analyser régulièrement les coûts engagés par les conseils scolaires individuels qui présentent des caractéristiques similaires, afin de déterminer les domaines où effectuer des compressions budgétaires ou un examen des dépenses.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère compte continuer d'analyser les facteurs de coûts et les comparer au financement octroyé. Il travaille régulièrement avec les conseils scolaires pour déterminer les besoins de financement liés aux subventions à des fins particulières. Toutefois, les structures de coûts varient entre les conseils en raison de plusieurs facteurs propres à chacun et ces facteurs affectent les coûts par élève à l'échelle de la province. Il s'agit notamment du profil démographique, de la région géographique de chaque conseil, des facteurs socioéconomiques, de l'expérience des enseignants, des conventions collectives négociées et du rendement des élèves.

4.4 Le nombre de congés de maladie des employés des conseils scolaires a augmenté de 29 % au cours des cinq dernières années

En 2016, une étude commandée par 56 conseils scolaires de l'Ontario a révélé que sur une période de cinq ans, le nombre moyen de congés de maladie par employé avait augmenté en général de 29 %, passant de 9 jours en 2011-2012 à 11,6 jours en 2015-2016.

L'étude excluait les congés pour accident de travail et invalidité de longue durée. D'après l'étude, le nombre moyen de congés de maladie a augmenté à l'échelle de la province dans chaque groupe

d'emplois, tels qu'enseignants, concierges, aides-enseignants et éducateurs de la petite enfance. Abstraction faite des coûts financiers associés à l'absentéisme, le rapport a aussi fait état de coûts indirects, notamment la diminution de la productivité et la baisse du moral à la fois du personnel et des élèves. Pour en savoir plus sur cet enjeu, veuillez consulter notre audit sur la gestion des ressources financières et humaines dans les conseils scolaires au **chapitre 3.12**.

RECOMMANDATION 7

Pour réduire la hausse du nombre de congés de maladie que prennent les employés des conseils scolaires, le ministère de l'Éducation doit veiller à ce que les conseils élaborent et mettent en œuvre des programmes efficaces d'encouragement à l'assiduité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il s'agit d'un important enjeu. Alors que les programmes d'encouragement à l'assiduité constituent un enjeu dans les négociations locales des conseils scolaires, le Ministère est résolu à encourager les pratiques qui favorisent l'assiduité et le bien-être du personnel.

4.5 Le Ministère a imposé un moratoire à la fermeture d'écoles

Le Ministère a récemment pris des mesures pour appuyer les conseils scolaires qui doivent composer avec une baisse de leur effectif – de nombreuses écoles fonctionnent à moins de 50 % de leur capacité – et la détérioration de l'état de bon nombre d'écoles, qui doivent être réparées ou remplacées. Toutefois, il faut faire davantage pour aider les conseils qui font face à des décisions difficiles au sujet de la fermeture ou de la fusion d'écoles ou qui doivent trouver des solutions de rechange.

4.5.1 Le Ministère a pris des mesures pour remédier à la sous-utilisation des écoles

Il a été annoncé dans le budget provincial de 2013 que le Ministère consulterait les intervenants en éducation durant l'année scolaire 2014-2015 au sujet des gains de rendement possibles et des mesures de modernisation. Comme signalé par le Ministère dans son rapport sommaire des consultations : « Les participants ont convenu qu'il existe un certain nombre de solutions aux problèmes des installations sous-utilisées. La première consiste à regrouper des écoles, ce qui peut engendrer des fermetures, ou à construire parfois une nouvelle école pour des effectifs consolidés. Une autre solution consiste à partager les installations sous-utilisées d'une école avec une autre école, un fournisseur de services et/ou un partenaire ».

Depuis les consultations, le Ministère a pris des démarches à l'appui de la Stratégie des mesures d'économies et de modernisation pour les conseils scolaires et a apporté les changements suivants aux subventions de fonctionnement à compter de 2014-2015, dont la mise en œuvre s'échelonne sur quatre ans :

- Éliminer le financement complémentaire de base de la Subvention pour le fonctionnement et la réfection des écoles. Lorsque la Stratégie a été lancée, les écoles dont les installations étaient sous-utilisées pouvaient recevoir des fonds supplémentaires en sus de ceux justifiés par leur taux d'utilisation courant. Ce supplément pouvait s'élever jusqu'à 30 % pour les écoles ayant un taux d'utilisation de 65 % ou moins. Le Ministère a annoncé qu'il éliminerait progressivement le financement complémentaire sur quatre ans (2014-2015 à 2017-2018), ce qui signifie que les écoles ne toucheront plus de fonds pour l'entretien des locaux inutilisés. Ainsi les conseils scolaires devront décider des écoles qui seront fermées ou fusionnées.

- Fournir des fonds de dotation supplémentaires aux conseils qui font un usage optimal de l'espace en regroupant les niveaux élémentaire et secondaire dans la même école. Auparavant, une école qui comptait ces deux niveaux était considérée comme une école secondaire aux fins du financement. Selon la nouvelle approche, ces écoles reçoivent des fonds distincts pour le personnel enseignant de chaque niveau, en fonction de leur effectif respectif. De cette façon, le financement global sera plus élevé.

À compter de 2014, les dépenses d'immobilisations et le financement ont également été haussés, ce qui comprend un programme quadriennal d'immobilisations pour le regroupement scolaire, doté de 750 millions de dollars, pour encourager les conseils à gérer plus efficacement les locaux scolaires. Au moment de notre audit, 60 écoles avaient été fermées et 130 regroupées dans 43 conseils scolaires. De plus, 69 écoles de conseils scolaires situés sur le même territoire partageaient des installations. Dans un cas, les écoles de trois conseils partageaient des locaux. Dans environ la moitié des cas, les locaux étaient partagés par des écoles de langue française et des écoles de langue anglaise et, dans l'autre moitié, par des écoles catholiques et des écoles publiques.

Le Ministère examine le processus de fermeture d'écoles

En juin 2017, le Ministère a annoncé son intention de revoir le processus que suivent les conseils scolaires lorsqu'ils envisagent de fermer des écoles. Une fois les évaluations en cours terminées, les conseils ne pourront pas entreprendre de nouvelles fermetures. Les conseils qui avaient engagé un processus de fermeture ou de regroupement d'écoles lorsque le Ministère a fait l'annonce sont autorisés à le poursuivre.

Le Ministère a justifié le lancement d'une évaluation de son processus de fermeture d'écoles en indiquant qu'il compte répondre aux questions soulevées durant les séances de consultation tenues dans 10 collectivités rurales et du Nord au printemps 2017. Il a aussi mené un sondage en ligne à l'appui du *Plan pour renforcer l'éducation en milieu rural et dans le Nord* adopté par la province. Les représentants aux séances comprenaient des parents, des élèves, des résidents des collectivités, des fonctionnaires municipaux et du personnel des conseils scolaires.

Le Ministère a fixé les objectifs suivants : rendre le processus plus inclusif en intégrant les points de vue des collectivités et des élèves, et établir des principes et des objectifs favorisant la réussite et le bien-être des élèves, qui seront appliqués pour décider de la fermeture ou de la fusion des écoles au lieu de considérer uniquement les économies à réaliser.

Le Ministère a fait savoir qu'il avait l'intention d'étudier les révisions de sa *Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves*, afin de prolonger le délai minimal et de recommander d'autres options relatives à ces installations; de préciser les rôles des conseillers scolaires et des municipalités; et d'accroître la participation des élèves. Il prévoit aussi d'élaborer de nouvelles ressources pour les conseils scolaires afin de normaliser et de valider les données, ainsi que des modèles à l'intention des intervenants pour la mobilisation des conseils scolaires.

L'évaluation effectuée par le Ministère de l'état matériel des écoles provinciales, menée entre 2011 et 2015, a révélé qu'il coûterait 15,2 milliards de dollars d'ici 2020 pour effectuer les réparations nécessaires dans les écoles. Selon la valeur de remplacement estimative du Ministère, il serait plus coûteux de réparer 19 écoles que de les remplacer. En outre, des réparations de plus d'un demi-milliard de dollars devront être faites au cours des cinq prochaines années dans des écoles, dont le taux d'utilisation est inférieur à 50 %. Pour toutes ces raisons, des décisions judicieuses doivent être prises concernant la fermeture ou la fusion d'écoles.

Chapitre 3 • Section 3.08

4.5.2 Des écoles dans la province fonctionnent à moins de 50 % de leur capacité

Malgré les mesures et les initiatives en cours, de nombreuses écoles provinciales demeurent sous-utilisées.

En décembre 2016, 38 % des écoles de l'Ontario (1 852) affichaient un taux d'utilisation de 75 % ou moins, et 13 % (583) fonctionnaient avec un taux d'utilisation de 50 % ou moins.

Nous avons analysé les données d'utilisation et constaté que la majorité des écoles qui fonctionnaient à 50 % de leur capacité ou moins étaient des écoles de langue anglaise du secteur public, dont 63 % du niveau élémentaire et 37 % du niveau secondaire (voir la **figure 9**).

Chaque région de la province compte des écoles sous-utilisées, et la région du grand Toronto affichait le pourcentage le plus élevé : 29 %. Voir la **figure 10** pour une comparaison régionale des écoles ayant un taux d'utilisation de moins de 50 %.

RECOMMANDATION 8

Pour disposer du niveau d'infrastructure matérielle requis afin de répondre aux besoins courants et futurs, le ministère de l'Éducation doit : 1) achever son examen du processus que suivent les conseils scolaires qui envisagent de fermer des écoles, et 2) travailler avec les conseils pour répondre aux questions soulevées durant l'examen.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En juin 2017, l'Ontario a lancé le *Plan pour renforcer l'éducation en milieu rural et dans le Nord*, qui prévoit des améliorations du processus et du financement afin de rehausser la qualité de l'éducation en milieu rural, de favoriser l'utilisation durable des locaux scolaires dans les régions rurales et d'appuyer le processus décisionnel relatif aux fermetures d'écoles.

Alors que l'engagement annoncé au printemps et le Plan visaient les collectivités rurales et du Nord, le Ministère a été informé qu'il fallait renouveler le processus d'examen des installations destinées aux élèves dans l'ensemble des conseils scolaires de la province. Il a donc engagé un examen de sa *Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves* afin de prendre en compte les conséquences pour les collectivités ainsi que le rendement et le bien-être des élèves. Le Ministère révisera également les *Lignes directrices relatives à la planification communautaire et aux partenariats* (LDPCP) afin de favoriser la responsabilité conjointe de la planification communautaire intégrée, en mettant l'accent sur la communication que tiennent les municipalités, les partenaires communautaires et les conseils scolaires sur les plans d'immobilisations de ces derniers. Le Ministère a lancé un appel à commentaires en ligne sur les révisions proposées de la Ligne directrice et des LDPCP, qui se déroule

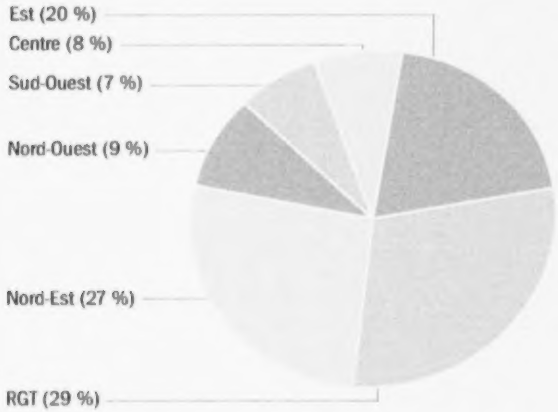
Figure 9 : Pourcentage d'écoles dont le taux d'utilisation est de 50 % ou moins par type de conseil scolaire, décembre 2016

Source des données : ministère de l'Éducation

	Niveau primaire		Niveau secondaire		Total	
Type de conseil scolaire	Nbre	(%)	Nbre	(%)	Nbre	(%)
Conseil public de langue anglaise	192	33	146	25	**338**	**58**
Conseil catholique de langue anglaise	100	17	11	2	**111**	**19**
Conseil public de langue française	22	4	30	5	**52**	**9**
Conseil catholique de langue française	50	9	32	5	**82**	**14**
	364	**63**	**219**	**37**	**583**	**100**

Figure 10 : Répartition régionale des écoles dont le taux d'utilisation est de 50 % ou moins

Source des données : ministère de l'Éducation



jusqu'au 6 décembre 2017. Par ailleurs, nous rencontrerons des représentants des conseils scolaires, des municipalités et d'autres intervenants dans le cadre de réunions en personne cet automne et collaborerons avec les conseils scolaires pour mettre en œuvre les changements après l'achèvement des consultations à la fin de l'hiver 2018.

4.6 Les vérifications de l'effectif étudiant ne permettent pas de confirmer l'exactitude du nombre d'inscriptions déclaré

4.6.1 Les vérifications des effectifs des conseils et des écoles effectuées par le Ministère sont limitées

Chaque année, le Ministère vérifie un échantillon de conseils scolaires et d'écoles de chaque conseil sélectionné. Le nombre d'écoles soumises à une vérification est fonction du nombre d'écoles que compte un conseil. Le Ministère s'est fixé comme objectif de vérifier 72 conseils sur une période de 8 ans.

Le Ministère nous a informés qu'il employait une approche axée sur le risque pour choisir les conseils à soumettre à une vérification de l'effectif étudiant. En 2016-2017, il a cependant commencé à documenter le classement des conseils scolaires en fonction de facteurs de risque.

Les facteurs de risque suivants ont été considérés : le nombre de rajustements des effectifs déclarés dans les vérifications antérieures; la proximité du conseil scolaire à une frontière provinciale; la taille du conseil scolaire; le nombre d'années écoulées depuis la dernière vérification de l'effectif d'un conseil; et sa situation financière.

Durant la période de 6 ans de 2011 à 2016, 260 écoles (6 %) seulement ont fait l'objet d'une vérification de leur effectif, soit environ 3 % des écoles élémentaires de la province et 18 % des écoles secondaires. La **figure 11** présente une ventilation des vérifications menées durant cette période. Le Ministère ne sait cependant pas à quand remonte la dernière vérification de chaque école, car il ne tient pas de liste des écoles qu'il vérifie et des dates des vérifications.

Au moment de notre audit, dix employés à temps plein du Ministère étaient chargés des vérifications

Figure 11 : Vérifications de l'effectif effectuées entre 2011 et 2016

Source des données : ministère de l'Éducation

Année de vérification	Nbre de conseils scolaires vérifiés	Nbre d'écoles élémentaires vérifiées	Nbre d'écoles secondaires vérifiées
2011	8	23	28
2012	9	13	24
2013	18	34	26
2014	14	27	33
2015	12	4	26
2016	9	0	22
Total des entités vérifiées*	**65**	**100**	**158**
Total provincial	**72**	**3,712**	**878**
% des entités vérifiées	**90**	**3**	**18**

* Nombre unique, car cinq conseils scolaires et deux écoles ont fait l'objet de deux vérifications au cours de la période de six ans.

de l'effectif étudiant, en plus de remplir d'autres fonctions.

Le Ministère a indiqué qu'à l'automne 2015, il avait cessé les vérifications de l'effectif étudiant des écoles élémentaires pour se concentrer sur les écoles secondaires, qui à son avis sont plus à risque de déclarer un nombre d'inscriptions inexact. Ce risque accru d'inexactitude est imputable à la mobilité et à l'assiduité des élèves du niveau secondaire et aux programmes parallèles offerts à ce niveau. Cette approche peut être considérée comme raisonnable compte tenu des ressources dont dispose le Ministère. Quoi qu'il en soit, le nombre de vérifications dans les écoles secondaires a diminué depuis que le Ministère a mis fin à celles dans les écoles élémentaires.

Les vérifications de l'effectif sont menées non seulement par le personnel du Ministère, mais aussi par des auditeurs internes et externes des conseils scolaires, mais ces derniers ne partagent pas avec le Ministère les résultats de leurs audits. Plus particulièrement :

- Les équipes régionales de vérification interne des conseils scolaires peuvent procéder à des vérifications de l'effectif étudiant à la demande des comités de vérification des conseils. Les constatations de ces vérifications sont seulement déclarées à l'interne à la direction et au comité de vérification, mais ne sont pas transmises au Ministère. Par conséquent, ces vérifications ne procurent aucune assurance au Ministère. Selon les conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage, 63 % demandent à leur personnel de vérification interne de vérifier les données sur l'effectif étudiant.
- Les auditeurs externes qui auditent les états financiers des conseils procèdent également à des exercices pour confirmer l'exactitude des effectifs étudiants qui sont consignés et déclarés au Ministère. Selon les conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage, 61 % ont recours à des auditeurs externes pour vérifier leurs données d'inscription, mais ils ne leur demandent pas de fournir une opinion ou un rapport d'audit distinct. Même si ces mesures aident les conseils à confirmer l'exactitude des données d'inscription consignées et déclarées, elles ne sont pas aussi approfondies que celles du Ministère.

4.6.2 Pour calculer le financement, le Ministère ne vérifie pas l'effectif de tous les groupes d'élèves

Le Ministère ne vérifie pas l'effectif de certains groupes d'élèves, comme ceux suivant des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté, même si cet effectif est utilisé pour calculer le montant de financement sous forme de subventions à des fins particulières qui est versé à un conseil scolaire donné.

Les vérifications de l'effectif étudiant qu'effectue le Ministère couvrent les élèves dans les écoles de jour ordinaires et les élèves en ALS. Cependant, il ne vérifie pas le nombre d'inscrits aux programmes d'éducation de l'enfance en difficulté, d'éducation des Autochtones et en langue française.

En 2016-2017, le calcul de 2 % (61,5 millions) des SBE était fondé sur le nombre d'élèves recevant des programmes et services à l'enfance en difficulté. La même année scolaire, le nombre d'élèves dans les programmes de langues ou d'études autochtones a été utilisé pour calculer 52 % (32,1 millions) de la Subvention pour l'éducation autochtone, et le nombre d'élèves dans les programmes d'enseignement en langue française a été utilisé pour calculer 36 % (259,1 millions) de la Subvention pour l'enseignement des langues.

4.6.3 Les vérifications de l'effectif étudiant donnent lieu à d'importants rajustements du financement

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de vérifications de l'effectif effectuées pendant trois années scolaires, de 2013-2014 à 2015-2016. Ces vérifications ont relevé des lacunes

dans les systèmes de contrôle interne des écoles de nombreux conseils scolaires ayant trait au processus d'enregistrement des inscriptions. Nous avons noté les erreurs communes suivantes commises par les écoles dans notre échantillon :

- 14 % avaient incorrectement déclaré des élèves inscrits à des programmes d'apprentissage autonome dans le relevé des écoles de jour ordinaires au lieu du relevé des études autonomes;
- 49 % ne disposaient pas de documentation adéquate pour justifier l'absence pendant plus de 15 jours consécutifs d'élèves figurant au relevé des effectifs;
- 59 % n'avaient pas rayé le nom d'élèves du relevé des effectifs après leur dernier jour de classe à la suite d'un transfert à une autre école ou du départ du système scolaire;
- 37 % ne disposaient pas de documentation adéquate pour les élèves qui n'avaient pas été rayés du relevé des effectifs, même s'ils avaient été absents pour 15 jours de classe consécutifs ou plus. Il s'agit du nombre maximal de jours consécutifs qu'un élève peut s'absenter avant de devoir présenter un billet de médecin.

Le Ministère fait le suivi des chiffres erronés d'ETP relevés dans les vérifications de l'effectif étudiant mais, avant l'automne 2016, il n'évaluait pas les conséquences financières de ces erreurs. En réponse à notre demande, le Ministère a chiffré les conséquences financières des rajustements des vérifications de l'effectif étudiant que nous avons examinées. Dans 22 audits des conseils scolaires visant 71 écoles (1,5 % des écoles provinciales) qui ont été menés de 2013-2014 à 2015-2016, nous avons noté que le Ministère avait réduit de 4,6 millions de dollars les subventions de fonctionnement versées à ces conseils. Six de ces conseils ont vu leurs subventions de fonctionnement diminuer d'au moins 400 000 $.

Le Ministère nous a cependant informés qu'en pratique, il ne vérifie pas ou ne fait pas de suivi pour savoir si les conseils scolaires ont mis en œuvre les recommandations découlant des vérifications de l'effectif étudiant.

RECOMMANDATION 9

Pour améliorer la fiabilité des données sur les effectifs étudiants utilisées pour calculer les Subventions pour les besoins des élèves qui sont accordées aux conseils scolaires, le ministère de l'Éducation doit :

- **établir des méthodes précises pour vérifier les effectifs étudiants qui comprennent les données d'inscription de groupes d'élèves particuliers qui sont utilisées pour calculer le financement, notamment les programmes pour les élèves autochtones et ceux recevant des programmes ou services d'éducation de l'enfance en difficulté;**
- **évaluer les coûts et les avantages pour les conseils scolaires s'il exigeait qu'ils fassent appel à un auditeur externe pour effectuer les vérifications annuelles des effectifs.**

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il devrait examiner son cycle de vérification existant afin de réduire le nombre d'années entre les vérifications. Toutefois, il faudra tenir compte des frais administratifs supplémentaires de cet examen.

Le Ministère s'engage à prendre les mesures suivantes :

- examiner l'étendue des vérifications des effectifs afin d'évaluer les répercussions financières sur les allocations destinées aux élèves. L'examen sera réalisé en suivant l'approche existante axée sur le risque du Ministère afin d'orienter le processus de sélection des vérifications pour l'ensemble des vérifications de conformité futures;
- évaluer les coûts et les avantages pour les conseils scolaires s'il exigeait qu'ils fassent appel à un auditeur externe pour effectuer les vérifications annuelles des effectifs.

RECOMMANDATION 10

Pour corriger les erreurs commises dans les vérifications des effectifs étudiants et atténuer le risque d'erreur à l'avenir, le ministère de l'Éducation doit faire un suivi auprès des conseils scolaires pour s'assurer qu'ils mettent en œuvre les recommandations découlant des vérifications.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte de mettre en place un processus de suivi auprès des conseils scolaires afin de donner suite aux recommandations relatives aux vérifications des effectifs et des qualifications et de l'expérience des enseignants.

4.7 Il arrive souvent que le Ministère ne fasse pas de suivi après avoir relevé des lacunes

4.7.1 Le Ministère a effectué des examens opérationnels auprès des conseils scolaires, mais il ne sait pas si les recommandations ont été mises en œuvre

Entre septembre 2008 et juin 2011, le Ministère a commandé des examens opérationnels des 72 conseils scolaires. Ces examens visaient à déterminer dans quelle mesure les conseils avaient adopté les pratiques exemplaires dans quatre secteurs fonctionnels précisés dans le Guide d'examen opérationnel des conseils scolaires de district de l'Ontario : la gouvernance et l'administration des conseils scolaires; la gestion des ressources humaines et la dotation en personnel et l'affectation du personnel dans les écoles; la gestion financière; l'exploitation des écoles et la gestion des installations. Les conseils scolaires ont été examinés par rapport à 145 pratiques exemplaires. À la fin de l'examen, chaque conseil a reçu un rapport personnalisé qui comprenait une évaluation de son rendement par rapport aux pratiques exemplaires.

La **figure 12** présente le degré d'adoption des 145 pratiques exemplaires dans chacun des quatre secteurs fonctionnels par l'ensemble des conseils scolaires qui, de l'avis des examinateurs, étaient en place au moment de l'examen.

Les consultants ont aussi effectué des examens de suivi de 12 à 18 mois suivant la réception du rapport personnalisé par les conseils scolaires. Ces examens ont eu lieu entre 2009 et 2012, selon la date de l'examen initial du conseil. Les équipes d'examen ont fait un suivi auprès de chaque conseil au sujet de recommandations choisies, afin de déterminer si des progrès ultérieurs avaient été accomplis dans l'adoption des pratiques exemplaires. Un suivi additionnel des progrès n'a pas eu lieu depuis.

Figure 12 : Pourcentage des conseils scolaires qui ont adopté les pratiques exemplaires dans quatre catégories
Source des données : ministère de l'Éducation

Catégorie	Nbre de pratiques exemplaires examinées	Pourcentage de pratiques adoptées (%) Toutes	Une grande partie	Une certaine partie	Aucune	Total
Gestion financière	47	1	79	19	1	**100**
Gouvernance et administration des conseils scolaires	15	0	64	29	7	**100**
Gestion des ressources humaines, dotation en personnel et affectation du personnel dans les écoles	33	2	81	17	0	**100**
Gestion des activités et des installations	50	3	56	33	8	**100**

RECOMMANDATION 11

Pour que les conseils scolaires adoptent les pratiques exemplaires définies dans les examens opérationnels, le Ministère doit faire un suivi auprès d'eux pour déterminer l'état de la mise en œuvre des recommandations principales formulées lors de leur examen et collaborer avec les conseils à la mise en place de ces pratiques lorsqu'ils ne l'ont pas encore fait.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de collaborer avec les conseils scolaires pour encourager l'adoption des pratiques exemplaires. Tous les rapports sur les examens opérationnels, les guides sur les pratiques exemplaires et les rapports sommaires du secteur sont affichés sur le site Web de la Direction du soutien aux activités scolaires. Le Ministère, en collaboration avec les conseils scolaires et l'Effectiveness and Efficiency Advisory Committee du Council of Senior Business Officials, a rassemblé une bibliothèque de ressources pour aider les conseils scolaires à adopter les nombreuses pratiques exemplaires définies dans les examens opérationnels. Ces ressources sont aussi consultables sur le site de la Direction du soutien aux activités scolaires.

4.7.2 Le Ministère ne fait pas de suivi auprès des conseils scolaires qui ne présentent pas de rapport conformément aux conditions des accords de paiements de transfert

Nous avons constaté que les rapports que doivent présenter les conseils scolaires aux termes des accords de paiements de transfert sont souvent incomplets. Dans de nombreux cas, l'information manquante empêche le Ministère de savoir si les allocations ont été engagées comme prévu.

Nous avons échantillonné 10 allocations de la Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE) octroyées aux conseils scolaires en 2015-2016 et examiné 3 accords de paiements de transfert relativement à chaque allocation choisie, pour un échantillon total de 30 ententes contractuelles. Les subventions sont administrées par cinq différentes directions ministérielles et représentent près de la moitié du financement total sous forme de subventions APE octroyé aux conseils scolaires au cours de cette année.

Dans 30 % des dossiers examinés, nous avons noté que les rapports exigés étaient incomplets. Bien que les conseils en cause aient présenté une partie de l'information requise, ils n'avaient pas soumis toute l'information exigée. Par exemple, un rapport soumis par un conseil, qui a touché des fonds de 817 000 $ pour le programme d'enseignement de plein air, n'a pas déclaré le nombre d'élèves qui avaient participé au programme. Le Ministère ne peut ainsi savoir dans quelle mesure ce programme servait les élèves.

Dans un autre cas, les trois conseils visés par notre examen la conformité aux paiements de transfert pour le programme de personnel de bibliothèque n'avaient pas déclaré, dans leurs rapports annuels, le nombre de membres de ce personnel engagés, comme ils sont tenus de le faire. Ces trois conseils avaient touché un financement combiné de 380 000 $ pour ce programme.

Nous avons demandé au Ministère s'il avait fait un suivi auprès de ces conseils pour obtenir l'information manquante, mais il ne l'avait pas fait.

De plus, dans tous les cas où les conseils n'avaient pas fourni l'intégralité de l'information requise, ils ont reçu des fonds l'année suivante pour le même programme.

RECOMMANDATION 12

Lorsqu'il détermine que les paiements de transfert constituent l'instrument optimal pour financer un programme, le Ministère doit mettre en place un processus pour s'assurer que les exigences en matière de rapport sont satisfaites

et si elles ne le sont pas, il ne doit pas verser de financement supplémentaire l'année suivante.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation. Dans le cadre de sa stratégie de modernisation des paiements de transfert pour les conseils scolaires, nous préciserons les processus à suivre pour faire en sorte que les paiements de transfert répondent aux exigences énoncées dans la *Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert* et la *Directive sur la gestion de la trésorerie*. Le secteur fonctionnel du contrôle et de l'audit interne du Ministère continuera de lui fournir du soutien, des conseils et des renseignements dans les principaux forums et lors des examens de conformité ciblés.

4.8 Préoccupations soulevées au sujet des exigences relatives à l'effectif des classes

Le Ministère a désigné un effectif réduit des classes comme facteur clé de la réussite scolaire. Les plafonds de l'effectif fixés pour l'ensemble des classes qui étaient en vigueur au moment de notre audit sont exposés dans le Règlement de l'Ontario 132/12 afférent à la *Loi de 1990 sur l'éducation* (la Loi) (voir la **figure 13**). Ces plafonds servent à déterminer le nombre d'enseignants que doit compter un conseil scolaire.

Le 30 juin 2017, le Règlement a été mis à jour pour inclure un plafond de l'effectif des classes de jardin d'enfants à temps plein. Dans l'année scolaire 2017-2018, l'effectif moyen des classes que doivent respecter les conseils demeure à 26 élèves, mais cet effectif sera plafonné à 30 élèves. Ce plafond sera réduit à 29 élèves à compter de 2018-2019, à l'exception de 10 % des classes des conseils, qui peuvent compter au plus 32 élèves. De plus, le plafond de l'effectif moyen des classes de la 4e à la 8e année par conseil a été établi à 24,5 élèves ou moins pour l'année scolaire 2021-2022.

4.8.1 Les exigences relatives à l'effectif des classes ne sont pas appliquées durant toute l'année scolaire

Le Règlement qui restreint l'effectif de l'ensemble des classes exige que les conseils scolaires fassent rapport de leur conformité aux exigences à des dates prédéterminées. Pour les écoles élémentaires, les conseils peuvent calculer leur effectif des classes n'importe quel jour en septembre. Dans le cas des écoles secondaires, les conseils doivent présenter les données sur le nombre de classes et d'élèves par école à deux reprises, soit le 31 octobre et le 31 mars.

Figure 13 : Plafond de l'effectif des classes par année

Source des données : *Loi de 1990 sur l'éducation*, Règlement de l'Ontario 132/12, en vigueur jusqu'au 29 juin 2017

Année	Plafond de l'effectif des classes
Jardin d'enfants à temps plein (maternelle et jardin d'enfants)	• Effectif moyen des classes des conseils scolaires plafonné à 26 élèves
Niveau primaire (1re à 3e année)	• Effectif maximal des classes fixé à 23 élèves • Au moins 90 % des classes d'un conseil scolaire doivent compter 20 élèves ou moins
4e à 8e année	• Le Règlement précise l'effectif moyen des classes de 36 conseils scolaires, variant de 18,5 à 26,4 élèves • L'effectif moyen des classes des 36 autres conseils scolaires est plafonné à 24,5 élèves
Classes mixtes (niveau primaire et de la 4e à la 8e année)	• Effectif maximal des classes fixé à 23 élèves
École secondaire	• Effectif moyen des classes par conseil scolaire plafonné à 22 élèves

Le Ministère utilise les données des rapports pour calculer l'effectif moyen des classes du secondaire pour chaque conseil. Les quatre conseils que nous avons visités dans le cadre de notre audit (voir le **chapitre 3.12**) avaient interprété les exigences comme signifiant qu'ils s'étaient conformés au Règlement dans la mesure où ils avaient respecté l'effectif des classes à la date de la présentation du rapport. Les conseils ont indiqué qu'il serait difficile de maintenir l'effectif des classes durant toute l'année en raison de la fluctuation de ce nombre et de leurs ressources financières limitées avec lesquelles ajouter des classes supplémentaires.

Les conseils ont fait savoir que le risque que l'effectif des classes soit trop nombreux est atténué par le fait que les enseignants ou leur syndicat peuvent les contacter si cet effectif n'est pas conforme à celui négocié avec la section locale du syndicat. Toutefois, les plafonds négociés de l'effectif des classes peuvent différer de ceux du Ministère. Bien que les effectifs des classes négociés soient généralement moins contraignants que ceux imposés par la province, les conseils sont conscients que les syndicats veillent au respect des plafonds durant toute l'année scolaire.

RECOMMANDATION 13

Dans sa surveillance du plafond de l'effectif des classes pour s'assurer qu'il est maintenu durant toute l'année scolaire et non seulement aux dates de présentation des rapports, le ministère de l'Éducation doit :

- informer les conseils scolaires que les plafonds de l'effectif des classes doivent être respectés durant toute l'année scolaire et non seulement aux dates de présentation des rapports;
- vérifier l'effectif des classes dans des écoles choisies à différents moments de l'année scolaire.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte d'envisager un processus axé sur le risque pour vérifier l'effectif étudiant dans des écoles choisies durant toute l'année scolaire.

Il s'attend à ce que les conseils scolaires s'emploient activement à respecter le plafonnement de l'effectif étudiant durant toute l'année scolaire, tout en se souciant de l'intérêt supérieur des élèves. Cependant, la stabilité est cruciale pour la réussite des élèves. Dans la mesure où quelques élèves déménagent d'un quartier particulier plus tard dans l'année scolaire, les changements apportés par les conseils pour assurer la conformité peuvent causer de sérieuses perturbations, car les élèves visés doivent nouer de nouvelles relations avec leurs enseignants et camarades de classe. Il se peut aussi que des élèves doivent être transférés à une autre école au milieu de l'année lorsque l'espace disponible est limité dans les écoles.

Le Ministère compte utiliser la date de dénombrement existante en septembre pour déterminer si les conseils scolaires se conforment aux exigences relatives aux effectifs étudiants. Cette date de déclaration permet aux conseils de prendre des décisions en matière de dotation et d'organisation des classes en se fondant sur les effectifs actuels au cours des premières semaines de l'année scolaire et de réduire au minimum les perturbations pour les élèves.

4.8.2 Aucun plafond n'est fixé pour les classes de la 4e à la 12e année

À compter de l'année scolaire 2017-2018, seules les classes de jardin d'enfants à temps plein et les classes de la 1re à la 3e année seront visées par un effectif des classes plafonné. Pour les autres classes (de la 4e à la 8e année et de niveau secondaire), les conseils scolaires doivent respecter un effectif

moyen des classes, ce signifie que tous les élèves ne bénéficieront pas de classes de plus petite taille.

Au moment de notre audit, un plafond était imposé à l'effectif moyen des classes de la 4e à la 8e année de chaque conseil. Pour la moitié des conseils, l'effectif moyen des classes était plafonné à 24,5 élèves, et pour l'autre moitié, le plafond de l'effectif moyen des classes se situait entre 18,5 et 26,4 élèves (l'effectif dans 22 conseils était supérieur à 24,5 élèves et l'effectif dans 14 conseils était inférieur à ce nombre). Lorsque le Ministère a plafonné l'effectif moyen des classes de la 4e à la 8e année en juin 2012, il a fixé les plafonds pour qu'ils correspondent à l'effectif moyen de chaque conseil individuel à cette date. Un plafond identique de l'effectif moyen des classes de l'ensemble des conseils favoriserait l'équité à l'échelle du système.

En avril 2017, le Ministère a annoncé que le plafond de l'effectif moyen des classes des 22 conseils, qui s'élevait auparavant à plus de 26,4 élèves, sera réduit à 24,5 d'ici l'année scolaire 2021-2022. Le Règlement a été mis à jour pour refléter ce changement le 30 juin 2017.

Toutefois, aucun plafond n'a été fixé pour les effectifs de la 4e à la 12e année. Toutes les autres classes des écoles élémentaires sont visées par un effectif maximal des classes imposé par règlement pour faire en sorte que tous les élèves de l'Ontario bénéficient de classes de plus petite taille.

RECOMMANDATION 14

Pour que tous les élèves de la province bénéficient de classes de plus petite taille, le ministère de l'Éducation doit évaluer les coûts et les avantages du plafonnement des effectifs des classes de la 4e à la 12e année, comme c'est le cas du jardin d'enfants et des classes de la 1re à la 3e année, afin de plafonner intégralement l'effectif moyen des classes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'engage à examiner régulièrement ses politiques sur les effectifs étudiants, en collaboration avec les conseils scolaires et ses partenaires du domaine de l'éducation, afin d'assurer les meilleurs résultats possible pour les élèves. Les modifications des plafonds des effectifs étudiants et de la taille moyenne des classes peuvent entraîner d'importantes conséquences financières, qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi.

4.9 Le Ministère s'assure généralement que les conseils scolaires se conforment aux règlements

La *Loi de 1990 sur l'éducation* compte 81 règlements d'application. Nous avons examiné les principaux règlements et fait un suivi à leur sujet lorsqu'il était exigé que le Ministère recueille, examine et approuve de l'information ou lorsque, à notre avis, il serait prudent qu'il exerce une surveillance en raison des conséquences potentielles sur le financement ou le bien-être des élèves. Nous avons examiné les processus mis en place par le Ministère pour assurer la conformité à certains règlements, afin de déterminer le degré d'assurance de la conformité des conseils scolaires.

Nous avons noté des cas où le Ministère exerçait une surveillance efficace afin d'assurer que les conseils scolaires se conforment aux exigences des règlements. Par exemple :

- *Déficits budgétés* : Les conseils scolaires peuvent budgéter un déficit d'exercice, d'un montant minimal équivalent à leur excédent accumulé au cours de l'année précédente ou à 1 % du financement octroyé pour l'année courante. Les conseils doivent faire approuver par la ministre de l'Éducation les déficits supérieurs à ce montant. Pour la période de 2014-2015 à 2016-2017, 17 conseils scolaires ont budgété un déficit qui excédait la limite fixée pendant au moins une année et, dans tous les cas, ils ont obtenu l'approbation ministérielle exigée.

- *Conseils scolaires visés par un plan pluriannuel de redressement financier* : Nous avons examiné la situation financière pour l'année scolaire 2016-2017 des huit conseils scolaires visés par un plan de redressement financier pour au moins une année afin de déterminer si leur santé financière s'était améliorée. Selon les plus récents renseignements budgétaires, six des huit conseils ont amélioré leur situation financière.
- *Plan pour l'enfance en difficulté* : Les conseils scolaires doivent présenter un plan pour l'enfance en difficulté précisant les programmes et services qui seront offerts à cette clientèle et leur mode de prestation. Le Règlement exige également que le plan soit revu et approuvé par la ministre. À cette fin, le Ministère établit des normes relatives aux plans pour l'enfance en difficulté et collecte et analyse ces plans. Dans l'échantillon de plans des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté que nous avons examinés, nous avons noté qu'ils avaient été soumis et approuvés par le Ministère comme exigé.
- *Comité de vérification des conseils scolaires* : Les conseils scolaires doivent disposer d'un comité de vérification fonctionnel comptant un nombre précis de membres. Le Ministère vérifie la conformité à cette exigence dans les rapports annuels que lui présentent les comités de vérification des conseils scolaires, où sont énumérées les vérifications menées durant l'année écoulée et celles prévues l'année suivante. Nous avons examiné les rapports soumis au Ministère par les 72 conseils scolaires pour chacune des cinq dernières années terminées en 2015-2016 et avons constaté que les exigences avaient été respectées dans tous les cas

4.9.1 Le plafonnement législatif des dépenses de gouvernance et d'administration n'est pas respecté

Les conseils scolaires doivent déclarer les dépenses de gouvernance et d'administration dans le système ministériel d'information sur le financement de l'éducation, dont se sert le Ministère pour déterminer si les conseils se conforment au plafonnement législatif fixé pour ces dépenses engagées par les conseils.

Selon l'information soumise par les conseils pour l'année scolaire 2015-2016, nous avons noté que 13 d'entre eux n'avaient pas respecté le plafond, c'est-à-dire qu'ils avaient excédé la limite autorisée. Sept conseils de langue française et six conseils de langue anglaise n'avaient pas respecté le plafond. Ces conseils ont fait des dépenses excédentaires moyennes de 250 300 $. Les dépenses excédentaires du Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario totalisaient 927 000 $, dont le plafond était fixé à 5,9 millions de dollars.

Nous avons aussi remarqué que 13 conseils ne s'étaient pas conformés au plafonnement en 2015-2016, dont 11 qui ne l'avaient pas fait l'année précédente.

Le Ministère n'a pas pénalisé ces conseils pour leur non-conformité. Plutôt, pour l'année scolaire 2017-2018, il a haussé le plafond des dépenses de gouvernance et d'administration de la majorité des conseils. L'augmentation globale depuis 2015-2016 est de l'ordre de 8 %, et les augmentations les plus importantes ont été accordées aux 12 conseils de langue française, les hausses du plafonnement variaient de 32 à 73 %. Nous avons aussi noté que si le plafond de 2017-2018 avait été appliqué aux dépenses réelles en 2015-2016, un seul conseil l'aurait excédé au lieu des 13 conseils mentionnés ci-haut. Le Ministère nous a appris que le rajustement du plafond des dépenses d'administration et de gouvernance était plus élevé dans le cas des conseils scolaires de langue française, afin de tenir compte des coûts

supplémentaires du fonctionnement dans une langue minoritaire.

4.10 Aucune assurance que les municipalités versent le montant correct d'impôts fonciers scolaires aux conseils

Le Ministère détermine le montant total du financement au titre des SBE auquel a droit chaque conseil scolaire au cours de l'année. Une portion des fonds au titre des SBE est versée aux conseils scolaires par les municipalités à partir des impôts fonciers scolaires. L'intégralité du montant de financement est versée aux conseils par le Ministère, car il lui revient de verser le solde des fonds qui n'est pas couvert par les impôts fonciers scolaires. Les conseils sont donc peu incités à s'assurer qu'ils reçoivent le montant intégral et exact d'impôts fonciers scolaires.

Le Ministère ne dispose actuellement d'aucun moyen de vérifier l'exactitude du montant des impôts fonciers scolaires versé par les municipalités aux conseils scolaires. Bien que les conseils soumettent leurs états financiers audités au Ministère, ceux-ci ne sont pas suffisamment détaillés pour qu'il puisse confirmer l'exactitude des recettes provenant des impôts fonciers scolaires consignées par les conseils. Dans le cadre du processus ministériel de validation de l'information soumise par les conseils scolaires, les agents financiers analysent les écarts d'une année à l'autre pour évaluer le caractère raisonnable des montants déclarés par les conseils, sans toutefois pouvoir vérifier ces montants.

Les taux d'impôts fonciers scolaires sont fixés centralement par le ministère des Finances. Toutefois, comme l'a signalé le ministère de l'Éducation, le processus de perception et de répartition est onéreux, puisque plus de 400 municipalités font des versements quatre fois par année aux quatre différents types de conseils scolaires, ce qui représente plus de 7 000 opérations financières chaque année.

En 2013, le ministère de l'Éducation a évalué différentes options pour la perception et la répartition de la portion scolaire des impôts fonciers. Il a noté qu'en Colombie-Britannique, la portion scolaire des impôts fonciers est versée par les municipalités au gouvernement provincial aux fins de leur répartition entre les conseils scolaires.

Le ministère des Finances nous a cependant informés de certaines préoccupations concernant toute modification potentielle qui réduirait la transparence et accroîtrait la confusion au sujet des impôts fonciers scolaires, car les contribuables pourraient croire que ces impôts ne soutiennent plus le système d'éducation.

RECOMMANDATION 15

Pour simplifier les processus administratifs utilisés pour verser les impôts fonciers scolaires aux conseils scolaires et pour s'assurer que tous les impôts fonciers scolaires recueillis auprès des contribuables sont versés, le ministère des Finances doit :

- évaluer si la perception centralisée des impôts fonciers scolaires et leur répartition sous forme de Subventions pour les besoins des élèves procureraient un avantage au ministère de l'Éducation;
- adopter des méthodes pour vérifier l'exactitude et l'intégralité du versement des impôts fonciers scolaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES FINANCES

Le ministère des Finances convient qu'il est crucial de verser adéquatement et intégralement les impôts fonciers scolaires.

La recommandation de la vérificatrice générale de vérifier l'exactitude des versements des impôts fonciers scolaires s'inscrit dans les efforts en cours consentis par le ministère des Finances pour améliorer le suivi et l'analyse des transferts d'impôts fonciers scolaires. Le ministère des Finances s'est engagé à renforcer

sa capacité à suivre et à vérifier l'exactitude des versements d'impôts fonciers scolaires par les municipalités aux conseils scolaires, ainsi que ceux des contribuables aux municipalités.

En réponse à la recommandation de la vérificatrice générale relative à la perception centralisée des impôts fonciers scolaires, le ministère des Finances évaluera les bénéfices à tirer de la collecte centralisée des recettes fiscales.

Dans l'évaluation des options et l'élaboration de procédures supplémentaires pour faire le suivi des impôts fonciers scolaires, le ministère des Finances reconnaît l'importance de s'assurer de l'efficacité des approches et de limiter tout accroissement du fardeau administratif de la province ainsi que des conseils scolaires et des municipalités.

Annexe 1 : Renseignements supplémentaires sur le financement et la surveillance des conseils scolaires

Source des données : ministère de l'Éducation

Affectation et utilisation des Subventions pour les besoins des élèves

Le montant des SBE octroyé à chaque conseil scolaire est principalement basé sur l'effectif étudiant total. Ce montant est aussi fonction de nombreux différents facteurs, tels que les écoles de petite taille ou éloignées, celles comptant de nombreux élèves ayant besoin de programmes ou de services à l'enfance en difficulté ou dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais.

Les conseils scolaires peuvent utiliser à leur discrétion le financement versé sous forme de subventions de base. Un peu plus d'un tiers des fonds versés sous forme de subventions à des fins particulières est visé par des « restrictions », à savoir qu'ils doivent être affectés à des fins déterminées. Dans certains cas, les fonds peuvent être engagés pour la fin déterminée de l'allocation particulière. Par exemple, les fonds pour l'équipement personnalisé pour les élèves qui reçoivent des services ou programmes d'éducation de l'enfance en difficulté doivent être engagés pour l'achat de cet équipement. Dans d'autres cas, les fonds au titre de certaines allocations d'une subvention peuvent être engagés à d'autres fins, dans la mesure où elles cadrent avec la catégorie générale de la subvention. Près des deux tiers des fonds au titre des allocations particulières peuvent être utilisés à n'importe quelle fin, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas restreints aux fins de la catégorie de la subvention pour laquelle ils ont été octroyés. L'**annexe 2** précise si les fonds à des fins particulières de chaque allocation peuvent être engagés seulement aux fins prévues pour l'allocation, pour la catégorie de subvention générale, ou s'ils ne sont pas visés par des restrictions.

Provenance du financement au titre des SBE

Le montant du financement sous forme de SBE calculé par le Ministère pour chaque conseil scolaire représente le montant maximal que chaque conseil a le droit de recevoir de la province ou de la municipalité.

Le ministère des Finances établit les taux d'impôts fonciers scolaires pour l'ensemble de la province. Les municipalités perçoivent les impôts fonciers scolaires et les répartissent aux conseils scolaires sur leur territoire. Aucune municipalité ne perçoit suffisamment d'impôts fonciers scolaires pour couvrir l'intégralité des allocations de la SBE octroyées aux conseils scolaires sur son territoire. En 2016-2017, les taux variaient d'un minimum de 5 % pour un conseil scolaire dans un territoire de faible assiette fiscale (comme le Conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales) à un maximum de 54 % pour un conseil scolaire de large assiette fiscale (comme le Conseil scolaire de district de Toronto). La province verse des fonds pour combler l'écart entre les impôts fonciers scolaires perçus et l'affectation totale calculée selon la formule de financement des SBE.

En décembre chaque année, les municipalités transmettent aux conseils scolaires un relevé indiquant le montant d'impôts fonciers scolaires qu'ils ont touché au cours de l'année civile antérieure et le montant prévu pour la prochaine année civile. En général, les municipalités versent les impôts fonciers scolaires aux conseils chaque trimestre. Au début de l'année scolaire, les conseils présentent des estimations budgétaires au Ministère pour l'informer du montant d'impôts fonciers scolaires qu'ils devraient recevoir des municipalités. Tout rajustement découlant d'un rapprochement de fin d'exercice est appliqué aux versements du Ministère pour l'année scolaire suivante.

Processus ministériel pour mettre à jour la formule de financement

Chaque automne, le Ministère organise une consultation sur le financement de l'éducation pour la prochaine année scolaire, à laquelle participent les conseils scolaires et d'autres intervenants, comme les associations de conseillers scolaires, les syndicats des enseignants et des groupes de parents et d'élèves. Ces consultations offrent l'occasion aux conseils scolaires et aux intervenants d'informer le Ministère de leurs préoccupations au sujet du financement de l'éducation et de présenter des suggestions pour améliorer le mécanisme de financement.

En raison de l'importance et la diversité des SBE—la principale source de fonds de fonctionnement des conseils scolaires—, chaque année, le Ministère met l'accent sur des domaines ou thèmes précis de financement de l'éducation. Par exemple, la consultation de 2016-2017 a porté sur les mesures à prendre pour améliorer certaines subventions afin de combler l'écart de rendement de groupes d'élèves particuliers. Il s'agit notamment de la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté; le Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits; la Subvention pour l'enseignement des langues; la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage; et le Supplément pour la sécurité et la tolérance dans les écoles. En 2017-2018, le Ministère sollicite des commentaires sur le renouvellement de la stratégie de mathématiques, l'enseignement numérique, l'éducation des Autochtones et la conformité au plafond des dépenses d'administration et de gouvernance des conseils scolaires.

Le Ministère résume les discussions tenues durant la consultation dans un rapport annuel. Il se peut que le Ministère décide de modifier le financement de l'éducation après avoir examiné l'information communiquée durant les discussions en personne et les présentations écrites soumises par les conseils scolaires et les intervenants.

Méthodes de surveillance du Ministère

Cycle de budgétisation et de rapports de l'année scolaire 2017-2018

L'année scolaire s'étend du 1er septembre au 31 août. En mars, le Ministère fait paraître les changements réglementaires apportés aux affectations budgétaires des conseils scolaires pour l'année scolaire suivante. Chaque conseil présente une estimation budgétaire au Ministère avant le 30 juin. En se fondant sur les estimations, le Ministère verse les fonds aux conseils scolaires chaque mois à compter de septembre. Les conseils doivent ensuite présenter des estimations budgétaires révisées au plus tard le 15 décembre, et leurs dépenses réelles définitives le 15 novembre, après la clôture de leur exercice le 31 août.

Le Ministère examine les estimations et les dépenses réelles pour vérifier l'exactitude et le caractère raisonnable de l'information fournie. Le personnel ministériel peut, par exemple, passer en revue les tableaux de dépenses soumis par les conseils, comme pour le fonctionnement et l'entretien des écoles, les salaires et les avantages sociaux, afin de s'assurer que les conseils ont présenté des tableaux complets. De plus, le personnel compare les soldes de clôture des années précédentes avec ceux de l'année courante pour vérifier si les conseils ont saisi les données correctement.

Le personnel examine également les écarts d'une année à l'autre, notamment dans les recettes fiscales et les effectifs déclarés, afin de garantir le caractère raisonnable des données transmises. Le Ministère peut aussi vérifier si chaque conseil scolaire se conforme au plafonnement imposé au déficit d'exercice et s'ils ont respecté le plafond des dépenses administratives. Pour se conformer au plafond fixé, les conseils peuvent seulement engager des frais d'administration selon la limite fixée pour l'allocation au titre des frais d'administration et de gouvernance des SBE, ainsi que pour une portion des autres allocations des SBE qui couvrent leurs frais d'administration.

Les conseils présentent l'ensemble de l'information financière au Ministère en utilisant son système informatisé d'information financière. Ce système comporte des contrôles de validation qui servent à repérer les erreurs ou écarts possibles dans les chiffres que les conseils saisissent dans le système afin de créer les rapports financiers. Le personnel des conseils scolaires ne peut soumettre un rapport avant d'avoir corrigé toutes les erreurs et fourni des explications écrites pour les messages d'avertissement qui s'affichent durant le processus de validation. Les méthodes de vérification du Ministère servent notamment à vérifier les explications fournies pour les messages d'avertissement et si le directeur de l'éducation du conseil a signé l'information communiquée.

Une fois l'année scolaire terminée, les conseils scolaires présentent des états financiers audités au Ministère, au plus tard le 15 novembre. Après avoir reçu les états financiers, le Ministère vérifie si certains soldes déclarés dans les états financiers audités, tels que l'actif et le passif total et les recettes et dépenses totales, correspondent à ceux saisis dans le système d'information financière.

Les conseils doivent déclarer toutes leurs dépenses au Ministère dans cinq principales catégories : enseignement (dépenses liées aux classes et frais d'administration scolaire); administration (frais d'administration des conseils scolaires et honoraires des conseillers); transport des élèves; installations destinées aux élèves (frais d'exploitation et d'entretien des écoles); et autre. La seule exception à cette règle est les fonds réservés, comme ceux pour l'éducation de l'enfance en difficulté, pour lesquels les conseils scolaires doivent déclarer le montant de leur affectation engagé à une fin déterminée.

Autres exigences particulières de déclaration visant les SBE

Certaines subventions à des fins particulières des SBE sont assorties de mécanismes redditionnels, selon lesquels les conseils doivent présenter de l'information financière et non financière à diverses directions du Ministère.

Par exemple, en 2016-2017, des fonds de 59,8 millions de dollars ont été alloués pour assurer la réussite des élèves de la 7e à la 12e année. Ces fonds visaient à améliorer la préparation des élèves au test de compétences linguistiques de 10e année et à leur offrir des opportunités de participer aux programmes facilitant leur transition entre l'école secondaire et le collège, la formation en apprentissage ou le marché du travail. Les conseils doivent produire un rapport renfermant des stratégies pour améliorer les compétences linguistiques et mathématiques et d'autres mécanismes pour soutenir les élèves, ainsi qu'un rapport exposant les dépenses réelles comparées aux montants budgétés soumis au début de l'année scolaire.

Approbation des déficits

Conformément à la Loi, les conseils scolaires doivent présenter un budget équilibré pour l'année scolaire. Ils sont cependant autorisés à budgéter un déficit d'exercice, d'un montant minimal équivalent à leur excédent accumulé au cours de l'exercice précédent ou à 1 % des fonds de fonctionnement octroyés pour l'année courante. Le ministère de l'Éducation doit approuver le déficit d'un conseil scolaire qui est supérieur à ce montant. Si le déficit d'exercice—projeté ou réel—ou le déficit accumulé d'un conseil excède ce montant, le Ministère peut lui ordonner de dresser un plan de redressement financier.

La Direction de l'analyse et de la responsabilité financières examine les présentations budgétaires pour s'assurer de leur conformité aux exigences relatives à l'équilibre budgétaire. Elle peut offrir aux conseils scolaires l'aide de consultants externes pour dresser leur plan de redressement financier. Au moment de notre audit, huit conseils avaient dressé un plan de redressement et un conseil travaillait avec un consultant externe pour élaborer un plan.

Vérifications des effectifs étudiants effectuées par le Ministère

Les effectifs étudiants sont déterminants pour établir le montant de financement que le Ministère octroie aux conseils scolaires. Il est donc important que le Ministère s'assure que les effectifs déclarés par les conseils sont exacts, à la fois en ce qui concerne les effectifs totaux et par groupes d'élèves.

Dans une large mesure, les fonds de la majorité des allocations des SBE (51 allocations sur 74 en 2016-2017) sont basés sur les données sur les effectifs étudiants. Par exemple, la plus importante subvention des SBE : la Subvention de base pour les élèves—qui, en 2016-2017, a totalisé 10,6 milliards de dollars ou 46 % des fonds au titre des SBE—est calculée directement selon l'effectif moyen quotidien déclaré par les conseils scolaires.

D'ailleurs, des portions d'allocations sont calculées en fonction du nombre de groupes d'élèves particuliers, comme ceux en anglais langue seconde (ALS), français langue seconde (FLS) et les élèves autochtones. Par exemple, en 2016-2017, 31 % de la Subvention pour l'enseignement des langues a été calculée en se basant sur le nombre d'élèves inscrits en ALS.

Le 31 octobre et le 31 mars, les conseils déclarent les effectifs étudiants pour l'année scolaire en cours dans le Système d'information scolaire de l'Ontario (SISOn) du Ministère.

Le Ministère vérifie les effectifs étudiants afin d'assurer l'exactitude des données déclarées en examinant les relevés des conseils et les dossiers des élèves dans des écoles choisies. En plus de l'effectif total des écoles de jour, les vérifications portent également sur le nombre d'inscrits aux programmes d'ALS et de FLS dans les conseils de langue française et aux programmes parallèles. Les relevés des effectifs sont vérifiés à l'automne et au printemps.

La vérification des effectifs étudiants porte notamment sur la documentation pour s'assurer que les élèves sont correctement identifiés comme à temps plein ou à temps partiel. La vérification sert aussi à déterminer si les élèves qui ont été transférés à une différente école ou qui ont quitté le système scolaire financé par la province ont été rayés du relevé à la bonne date; si les élèves qui se sont absentés pendant 15 jours scolaires consécutifs ou plus ont été rayés du relevé; et si les élèves en ALS sont admissibles au financement de l'enseignement en ALS.

Examen des activités des conseils scolaires

De 2008 à 2012, le Ministère a retenu les services de consultants externes pour effectuer des examens opérationnels et des suivis auprès de 72 conseils scolaires. Son objectif était de renforcer les capacités de gestion au sein des conseils afin de favoriser l'intendance judicieuse des ressources publiques, ainsi que d'exploiter et d'échanger les pratiques exemplaires dans les domaines de la gouvernance et de l'administration des conseils scolaires; de la gestion des ressources humaines et de la dotation et affectation du personnel dans les écoles; de la gestion financière; et de la gestion des activités et des installations scolaires. Les examens ont coûté près de 5,7 millions de dollars au Ministère.

Le Ministère a aussi mené des examens de suivi de 12 à 18 mois après que les conseils scolaires avaient reçu leur rapport. Les équipes d'examen ont fait un suivi auprès de chaque conseil au sujet de certaines recommandations formulées lors de l'examen initial et ont déterminé l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations.

En 2013, le Ministère a publié le rapport final, Ce que l'avenir nous réserve : Un rapport sur l'amélioration continue des activités des conseils scolaires. Même si le rapport indiquait que le fonctionnement des conseils scolaires était en général acceptable et conforme aux normes de rendement opérationnel, il proposait des améliorations dans de nombreux conseils, notamment l'élaboration d'un programme détaillé d'encouragement à l'assiduité. Les rapports des conseils individuels et le rapport Ce que l'avenir nous réserve sont consultables sur le site Web du Ministère.

Annexe 2 : Restrictions imposées aux dépenses au titre des allocations des subventions à des fins particulières, 2016-2017

Source des données : ministère de l'Éducation

Nom de la subvention	Financement (en millions de dollars)	Nom de l'allocation de subvention	Fonds réservés à la subvention (en millions de dollars)	Fonds non réservés (en millions de dollars)	Fonds réservés aux allocations à des fins particulières (en millions de dollars)
Pleinement réservé					
Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté : finance les programmes, les services ou l'équipement destinés aux élèves ayant des besoins d'éducation particuliers	2 786,5	Allocation pour l'éducation de l'enfance en difficulté fondée sur l'effectif		1 437,9	
		Allocation différenciée pour élèves ayant des besoins d'éducation particuliers (anciennement allocation au titre des besoins élevés)		1 050,0	
		Allocation pour équipement personnalisé	104.4		
		Allocation au titre des installations		98,2	
		Allocation au titre de l'incidence spéciale		84,3	
		Allocation au titre de l'expertise comportementale		11,7	
Total	**2 786,5**		**104,4**	**2 682,1**	
Partiellement réservé					
Subvention pour le fonctionnement et la réfection des installations scolaires : finance le fonctionnement, l'entretien et les réparations des installations scolaires	2 414,0	Fonctionnement des écoles			2 053,0
		Réfection des écoles	361,0		
Subvention pour l'administration et la gestion des conseils scolaires : finance les coûts d'administration, notamment ceux associés au personnel, aux bureaux et installations des conseils, à la rémunération des conseillers, à la participation des parents, à la comptabilité d'exercice et à la vérification interne	594,2	Administration des conseils scolaires			568,7
		Rémunération des conseillers			11,2
		Projet d'analyse du périmètre comptable			6,1
		Vérification interne	5,0		
		Financement de la participation des parents			3,0

Nom de la subvention	Financement (en millions de dollars)	Nom de l'allocation de subvention	Fonds réservés à la subvention (en millions de dollars)	Fonds non réservés (en millions de dollars)	Fonds réservés aux allocations à des fins particulières (en millions de dollars)
Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage : financement afin d'aider les élèves qui sont plus à risque d'obtenir de faibles résultats scolaires	531,9	Volet démographie			353,0
		Réussite des élèves de la 7^e à la 12^e année*	59,8		
		Réussite des élèves et littératie et numératie – 7^e et 8^e année, et personnel enseignant	21,5		
		Majeures haute spécialisation*	18,7		
		Cadre pour l'efficacité des écoles*	18,3		
		Enseignement de plein air*	17,1		
		Lecture et mathématiques en dehors du jour de classe*	16,2		
		Enseignants-bibliothécaires et bibliotechniciens	9,8		
		Responsables en santé mentale	8,7		
		Tutorat dans le cadre du Partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario*	8,2		
		Redressement pour la fusion des administrations scolaires			0,6
Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits : appuie la prestation de programmes d'éducation destinés aux élèves autochtones, conformément au Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières nations, des Métis et des Inuits	61,4	Allocation au titre des études des Premières Nations, des Métis et des Inuits			23,2
		Somme par élève	11,9		11,6
		Langues autochtones			8,9
		Plans d'action des conseils scolaires			5,8
Total	**3 601,5**		**556,4**		**3 045,1**
Non réservé					
Subvention pour le transport des élèves : finance le transport aller-retour des élèves	903,6	Redressement en fonction des effectifs			903,6
		Redressement au titre de la mise à jour du coût			
		Indexation en fonction du coût de l'essence			
		Transport des écoles provinciales ou d'application			

Nom de la subvention	Financement (en millions de dollars)	Nom de l'allocation de subvention	Fonds réservés à la subvention (en millions de dollars)	Fonds non réservés (en millions de dollars)	Fonds réservés aux allocations à des fins particulières (en millions de dollars)
Subvention pour l'enseignement des langues : fonds versés aux conseils scolaires pour financer le coût de l'enseignement des langues	714,7	Français langue seconde (conseils scolaires de langue anglaise)			259,1
		Anglais langue seconde et perfectionnement de l'anglais			256,3
		Actualisation linguistique en français (conseils scolaires de langue française seulement)			114,4
		Français langue première (conseils scolaires de langue française)			79,7
		Programme d'appui aux nouveaux arrivants (conseils scolaires de langue française seulement)			5,2
Frais d'intérêt et dette d'immobilisations sans financement permanent : financement pour le service de la dette versé aux conseils scolaires pour leurs dépenses d'immobilisations	477,0	Intérêts sur la dette d'immobilisations	411,3		
		Immobilisations sans financement permanent			65,7
Subvention pour la formation continue et les autres programmes : appuie les programmes destinés aux apprenants adultes et aux élèves d'une école de jour, y compris les élèves du secondaire qui ont obtenu plus de 34 crédits et qui souhaitent poursuivre leurs études	140,7	Formation continue			56,7
		Cours d'été			32,5
		Langues internationales			26,8
		Cours de jour pour adultes			16,6
		Cours de jour correspondant aux crédits excédentaires			6,4
		Reconnaissance des acquis			1,7
Supplément pour la sécurité et la tolérance dans les écoles : appuie la Stratégie pour la sécurité dans les écoles et prévoit une aide ciblée pour les écoles secondaires situées dans des quartiers urbains prioritaires	47,5	Écoles sécuritaires et tolérantes			37,5
		Écoles secondaires urbaines prioritaires			10,0
Total	**2 283,5**		**411,3**		**1 872,2**

Nom de la subvention	Financement (en millions de dollars)	Nom de l'allocation de subvention	Fonds réservés à la subvention (en millions de dollars)	Fonds non réservés (en millions de dollars)	Fonds réservés aux allocations à des fins particulières (en millions de dollars)
Supplément					
Subvention relative à l'ajustement des coûts et aux qualifications et à l'expérience du personnel enseignant : offre un financement supplémentaire pour le personnel enseignant dont les qualifications, l'expérience et le salaire moyen dépassent les repères de la Subvention de base pour les élèves	2 019,5	Qualifications et expérience du personnel enseignant			1 762,5
		Qualifications et expérience des éducateurs de la petite enfance			127,7
		Fiducies pour les prestations			68,9
		Ajustements au financement des salaires du personnel non enseignant			56,6
		Réduction du personnel non syndiqué			(10,0)
		Programme d'insertion professionnelle du nouveau personnel enseignant	13,8		
Subvention pour raisons d'ordre géographique : finance les coûts plus élevés associés à l'éloignement des conseils scolaires et des écoles des régions rurales	190,7	Conseils éloignés et ruraux			119,5
		Aide aux écoles			69,8
		Collectivités rurales et du Nord			1,4
Redressement pour baisse des effectifs : accessible aux conseils scolaires qui doivent réviser leurs coûts à la baisse	18,9	Allocation pour la première année			18,9
		Allocation pour la deuxième année			
Total	**2 229,1**		**13,8**		**2 215,3**
Total du financement à des fins particulières	**10 900,6**		**1 085,9**	**2 682,1**	**7 132,6**
Fonds réservés et non réservés (%)			**35%**		**65%**

* Les conseils ont une certaine latitude dans l'affectation de ces allocations, dans la mesure où leur intégralité est consacrée aux sept programmes marqués d'un astérisque.

Annexe 3 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	L'affectation des fonds par le ministère de l'Éducation aux conseils scolaires sous forme de Subventions pour les besoins des élèves (SBE) ou aux termes des accords de paiements de transfert (Programmes d'éducation–Autre) doit être équitable et adaptée aux besoins éducatifs de l'ensemble de la province.
2.	Le Ministère doit avoir adopté des méthodes efficaces pour s'assurer que les fonds de fonctionnement des conseils scolaires sont engagés comme prévu, particulièrement le financement à des fins particulières et celui aux termes des ententes contractuelles. Au besoin, des mesures correctives sont prises en temps opportun.
3.	Le Ministère doit avoir mis en place des méthodes efficaces pour calculer avec exactitude sa portion du financement des SBE (p. ex. Subventions de fonctionnement aux conseils scolaires par rapport aux fonds versés par les municipalités au titre des impôts fonciers scolaires).
4.	Le Ministère doit avoir adopté des méthodes de surveillance efficaces pour assurer le fonctionnement des conseils scolaires conformément à ses exigences stratégiques et aux exigences législatives clés.
5.	Le Ministère doit avoir mis en place des processus pour mesurer le rendement opérationnel des conseils scolaires par rapport aux attentes définies, y compris celles énoncées dans son plan stratégique et la lettre de mandat de la ministre. Au besoin, des mesures correctives doivent être prises en temps opportun.

Chapitre 3

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section 3.09 Programmes publics de médicaments de l'Ontario

1.0 Résumé

Environ quatre millions d'Ontariens bénéficient d'une couverture de médicaments dans le cadre des programmes publics de médicaments de l'Ontario (les Programmes) chaque année. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a pour tâche de gérer ces programmes, qui couvrent la plus grande partie du coût de plus de 4 400 médicaments et produits médicamenteux figurant sur le Formulaire des médicaments de l'Ontario (le Formulaire) ainsi que différents services pharmaceutiques reçus par les Ontariens admissibles.

Ces programmes comprennent le Programme de médicaments de l'Ontario, le Programme de financement des nouveaux médicaments ainsi que différents autres programmes portant sur des maladies et des médicaments particuliers. Leur mission est d'améliorer l'accès des patients aux médicaments, de promouvoir l'utilisation appropriée des médicaments, d'assurer la viabilité du système de santé par une prise de décisions fondée sur des données probantes et de renforcer la position de l'Ontario en tant que payeur public de médicaments.

L'admissibilité aux programmes dépend de critères comme l'âge, la résidence dans un établissement des soins, la réception de services de soins à domicile par l'entremise du Programme de soins à domicile et en milieu communautaire, le niveau de revenu et autres. La plupart des bénéficiaires admissibles doivent assumer une partie du coût des médicaments sur ordonnance, sous forme de quote-part ou de franchise.

Dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel, le Ministère couvre aussi les personnes admissibles au Programme de médicaments de l'Ontario à qui on a prescrit certains médicaments pour des conditions d'utilisation qui ne sont pas sur le Formulaire, dans le cadre d'un processus d'examen selon les faits propres aux cas pour déterminer si la demande satisfait les critères cliniques approuvés.

On compte en Ontario plus de 4 260 pharmacies et autres entités qui fournissent des médicaments, dont 97 % sont des pharmacies de détail. Les personnes âgées de 65 ans et plus qui vivent dans leur propre logement et les prestataires d'aide sociale (prestataires admissibles du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées) ont reçu plus de 70 % des prestations pharmaceutiques. Le reste (30 %) a été reçu par les personnes résidant dans des établissements de soins de santé de longue durée et des foyers de soins spéciaux, par les prestataires de soins de santé à domicile et par les personnes inscrites à d'autres programmes.

Au cours de l'exercice 2016-2017, les dépenses totales de l'ensemble de ces programmes (avant prise en compte des remises de 1,1 milliard de dollars accordées au Ministère par les fabricants de médicaments) ont été de 5,9 milliards; les dépenses pour le Programme de médicaments de l'Ontario seulement s'élevaient à 5,4 milliards en tenant compte des quotes-parts et des franchises. La **figure 1** présente la ventilation des dépenses du Programme de médicaments de l'Ontario par catégorie de dépenses.

En plus, le Ministère verse 83 millions au titre des services de pharmacie professionnels, comme les vérifications de la médication et l'administration du vaccin antigrippal.

L'une des principales responsabilités du Ministère consiste à mener des négociations avec les fabricants de médicaments afin d'obtenir le meilleur prix possible à l'égard des médicaments couverts par les programmes publics de médicaments de l'Ontario. Selon les données les plus récentes, le coût des médicaments de marque déposée en 2015-2016 représentait le deux tiers du coût total au titre des médicaments le reste étant imputable aux médicaments génériques dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario. (Ces coûts pour les médicaments sont avant les remises, les quotes-parts et les franchises, mais incluent la majoration et les frais d'ordonnance versés aux pharmaciens.)

Figure 1 : Ventilation des dépenses du Programme de médicaments de l'Ontario, 2016-2017

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type de dépenses	Montant (en millions de dollars)
Coût des médicaments	4 555
Majorations	320
Frais d'ordonnance*	1 204
Quotes-parts/franchises	(689)
Total	**5 390**

* Comprend des frais de préparation de 10 millions de dollars.

Prix des médicaments de marque déposée

En ce qui concerne les médicaments de marque déposée, nous avons noté que, au cours des 10 dernières années, le Ministère a mené diverses initiatives, parfois de concert avec d'autres provinces canadiennes, pour négocier des contrats avec les fabricants de médicaments, ce qui a souvent donné lieu des remises accordées par les fabricants, sous forme par exemple de ristournes. Cependant, nous avons aussi observé ce qui suit :

- **Les réformes touchant l'établissement des prix des médicaments de marque déposée ont permis d'obtenir des remises importantes de la part des fabricants de médicaments, mais on ne sait pas vraiment si le Ministère obtient les meilleurs prix possible comparativement à d'autres administrations.** Le Ministère a reçu des remises totalisant 1,1 milliard de dollars des fabricants de médicaments en 2016-2017. Toutefois, il n'a pas été en mesure de déterminer si les prix des médicaments de marque déposée ainsi réduits étaient supérieurs, inférieurs ou comparables à ceux versés par d'autres provinces canadiennes et d'autres pays, étant donné que les coûts assumés par les payeurs publics à l'extérieur de l'Ontario ne sont pas rendus publics par les gouvernements.
- **Le traitement des remises sur les médicaments de marque déposée est trop lent et est sujet à erreur**. Il faut en moyenne plus de six mois au Ministère après la date où les remises pourraient être perçues pour soumettre une facture aux fabricants de médicaments. À partir de notre échantillon de factures du fabricant pour une période de 12 mois, et en utilisant un rendement d'investissement sur la réserve en liquide moyenne pour 2016-2017, 6 mois de pertes de revenu d'intérêts équivaudraient à environ 2,2 millions de dollars. De plus, le Ministère a commis des erreurs de calcul des remises,

ce qui, dans un cas particulier, s'est traduit par l'omission de facturer une somme de plus de 10 millions de dollars. Le Ministère a perçu le montant en question ultérieurement après avoir été informé de son erreur par le fabricant, mais il existe un risque que des erreurs futures ne soient pas décelées.

Prix des médicaments génériques

Alors que les médicaments génériques représentaient environ le tiers du coût total des médicaments en 2015-2016, ils comptaient pour environ les deux tiers du volume total de médicaments sur ordonnances ayant fait l'objet d'une demande dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario. Nous avons constaté que le Ministère avait payé un prix nettement plus élevé que d'autres pays et que les hôpitaux ontariens pour certains médicaments génériques. Plus particulièrement :

- **Les prix des médicaments génériques ont diminué sensiblement au cours des 10 dernières années, mais l'Ontario continue de payer plus pour ces médicaments que certains pays.**
  - Depuis 2006-2007, le Ministère a pu faire baisser les prix des médicaments génériques grâce à des négociations et à différentes réformes, notamment la participation à l'Alliance pancanadienne pharmaceutique (l'Alliance), qui mène des négociations communes au nom des régimes d'assurance-médicaments de l'ensemble des provinces et des territoires ainsi que de l'administration fédérale. L'Alliance a mis de l'avant deux grandes initiatives : la première a permis de réduire les prix payés au Canada pour 18 médicaments génériques d'usage très courant, tandis que la seconde a consisté à mettre en place un nouveau cadre de tarification dégressive applicable à tous les autres médicaments génériques qui deviennent disponibles sur le marché canadien après le 31 mars 2013. Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (tribunal quasi-judiciaire indépendant qui a le pouvoir de réglementer les prix des médicaments brevetés vendus au Canada) a mené une analyse des médicaments génériques visés par ces initiatives et a conclu que les prix médians correspondants dans sept autres pays avaient été de 28 % plus bas que les prix canadiens en mars 2015. En raison du moment où elle a été menée, cette analyse ne tenait pas compte des six médicaments génériques d'usage très courant dont les prix correspondent dorénavant à 15 % des prix des médicaments de marque de référence en avril 2017.
  - Nous avons utilisé un échantillon de 20 médicaments génériques courants qui font l'objet d'une consommation importante dans le cadre des programmes publics de médicaments de l'Ontario pour comparer leurs prix à ceux en vigueur en Nouvelle-Zélande (qui ne fait pas partie des 7 pays mentionnés au paragraphe précédent). Notre analyse révèle qu'en 2015-2016, l'Ontario a payé environ 100 millions de dollars (ou environ 70 %) de plus pour les mêmes médicaments de même concentration que la Nouvelle-Zélande. Contrairement à ce pays, le Ministère n'a pas demandé aux fabricants de médicaments de lui présenter des soumissions dans le cadre d'appels d'offres concurrentiels. Cependant, nous reconnaissons que l'approche d'achat de la Nouvelle-Zélande pourrait avoir pour conséquence que lorsqu'un fournisseur remporte un appel d'offres et devient l'unique fournisseur d'un médicament, il pourrait avoir des pénuries dans l'approvisionnement du médicament.

- **Le Ministère a payé des montants beaucoup plus élevés pour un certain nombre de médicaments génériques courants que certains hôpitaux de l'Ontario.** Les hôpitaux achètent leurs médicaments sans passer par les programmes du Ministère, et ils en acquittent le coût à même leur budget général (qui leur est fourni par le Ministère). Nous avons comparé un échantillon de médicaments génériques courants utilisés à la fois dans les hôpitaux et dans la collectivité en général, et nous avons constaté que les hôpitaux payaient des prix plus bas que le Ministère dans une proportion de 85 % (ce qui équivaut à 272 millions de dollars) en 2016-2017. Même s'il n'y a pas de garantie que le Ministère puisse obtenir les mêmes prix pour les mêmes médicaments, tout porte à croire qu'il pourrait y avoir des possibilités d'autres réductions de prix des médicaments génériques. Les paiements du Ministère aux pharmacies pour les médicaments génériques sont fondés sur un pourcentage préétabli du prix des médicaments brevetés équivalents (selon ce que l'on appelle un cadre de tarification dégressive), tandis que les hôpitaux ontariens se tournent vers des organismes de groupement d'achats pour lancer des appels d'offres concurrentiels.

Programme d'accès exceptionnel

Une autre responsabilité importante du Ministère consiste à s'assurer que les bénéficiaires admissibles aient accès sans attendre à des médicaments lorsqu'ils en ont besoin. Nous avons observé que le Ministère s'acquittait de ce mandat pour la majorité des bénéficiaires, assumant sans délai le coût de leurs médicaments sur ordonnance lorsque ceux-ci figurent sur le Formulaire. Nous avons trouvé aussi que le processus d'inscription des médicaments de marque sur le Formulaire se fondait sur des preuves cliniques et une analyse de rentabilité ayant fait l'objet d'un examen et d'une recommandation nationale de l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé et du Comité d'évaluation des médicaments du Ministère, ainsi que par des processus de négociation et des ententes avec les fabricants de médicaments.

Par contre, il y a fréquemment des retards dans le cas des personnes qui doivent obtenir une approbation à titre exceptionnel à l'égard du coût de leurs médicaments sur ordonnance pour avoir droit à un remboursement, cette approbation étant donnée en fonction des faits propres à chaque cas. En 2016-2017, les coûts du Ministère associés aux médicaments approuvés dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel étaient d'environ 810 millions de dollars pour environ 65 850 Ontariens qui avaient utilisé environ 580 médicaments dans la liste de plus de 1 000 médicaments faisant appel à un examen des faits propres au cas pour satisfaire les critères approuvés. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Il y a eu une attente indue pour de nombreux patients ayant soumis une demande de couverture de médicaments dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel.** Le Ministère ne fait pas un suivi systématique du temps de traitement total pour chaque demande (depuis le moment où il reçoit la demande initiale jusqu'à la communication de sa décision), et il ne publie pas de rapport à ce sujet. Nous avons déterminé lors de notre audit que le délai de traitement de nombreuses demandes était trop long. Par exemple, en 2016-2017, le délai de traitement des demandes relatives aux deux médicaments biologiques ayant fait l'objet du plus grand nombre de demandes (plus de 7 000 en tout) variait en moyenne entre 7 et 8 semaines.
- **Le Ministère a reconnu qu'il y a des faiblesses dans le traitement des demandes d'accès exceptionnel depuis 2010.** Le Ministère reconnaît depuis belle lurette les lacunes du système de traitement des demandes, qui est en grande partie manuel,

et il avait proposé des solutions informatiques pour régler le problème des longs délais en 2010. Cependant, les propositions initiales n'ont pas reçu le feu vert. En 2015, le Ministère a proposé un autre nouveau système pour automatiser le traitement des demandes. Si l'on suppose que le nouveau système sera prêt en octobre 2018 comme prévu, il aura fallu à peu près huit ans pour y arriver depuis que le Ministère a reconnu les lacunes la première fois en 2010. Selon les estimations du Ministère, l'investissement total dans le projet entre 2016-2017 et 2018-2019 s'élèvera à environ 14,4 millions de dollars.

Supervision des paiements aux pharmacies

En 2016-2017, le Ministère a procédé à des inspections visant 286 pharmacies – sur plus de 4 260 –, et il a recouvré 9,1 millions de dollars au titre de demandes de paiement inappropriées. Cependant, lors de notre audit, nous avons repéré plusieurs autres demandes et paiements inappropriés qui n'avaient pas fait l'objet d'une inspection ou d'un recouvrement par le Ministère, et nous avons aussi noté que le Ministère a tardé à intervenir relativement à de possibles cas de fraude. Plus précisément :

- **Le Ministère n'a pas procédé à une inspection ou à un recouvrement à l'égard de nombreux paiements découlant de demandes non valides, la valeur de ces paiements indus se chiffrant à quelque 3,9 millions de dollars.**
- En 2015-2016, le Ministère a versé environ 952 000 $ en règlement de demandes faites au nom de patients décédés, mais il a recouvré seulement 42 400 $ par suite de ses inspections, de sorte que les sommes non recouvrées s'élèvent à peu près à 910 000 $.
  - Toujours en 2015-2016, le Ministère a versé environ 3 millions de dollars par suite de demandes de paiement erronées de la part de pharmaciens qui ont été dans l'incapacité d'annuler les demandes en ligne, mais il n'a recouvré que quelque 900 000 $ par suite de ses inspections, les sommes non recouvrées étant donc d'environ 2,1 millions.
  - Au cours de l'année civile de 2016, le Ministère a payé environ 922 000 $ pour des médicaments administrés à des patients dont l'âge et le genre ne répondaient pas aux critères du Ministère pour l'usage limité des médicaments, bien que dans certains cas l'usage de ces médicaments aurait pu être approprié d'un point de vue clinique. Le Ministère ignore pourquoi les pharmaciens ne vérifiaient pas l'âge et le sexe des patients avant de demander le paiement des médicaments en question pour ces derniers.
- **Le Ministère a omis de saisir à temps la Police provinciale de l'Ontario de plusieurs cas possibles de facturation frauduleuse.** Le Ministère n'a saisi la Police provinciale d'aucun cas du genre en 2013-2014 ni en 2014-2015, mais il a transmis 2 dossiers à des fins d'enquête en 2015-2016 et 13 en 2016-2017. Dans ce dernier cas, les représentants de la Police provinciale nous ont déclaré que 8 des 13 dossiers dataient de trop longtemps pour faire l'objet d'une enquête. Au moment où le Ministère a saisi la Police provinciale de ces 8 dossiers, il s'était écoulé de 3,5 à 5 années depuis l'inspection initiale, et ce, malgré les soupçons de facturation frauduleuse que nourrissait le Ministère. Plus précisément :
  - Dans les huit cas en question, le Ministère a établi qu'il existait des écarts entre les achats et les ventes de médicaments, et les pharmaciens ne pouvaient expliquer pourquoi ils ne disposaient pas de stocks suffisants pour couvrir toutes les ventes à leur pharmacie.
  - Dans trois des cas, le médecin ou le patient à qui le Ministère avait écrit une lettre en vue de vérifier la validité des demandes a nié avoir délivré ou reçu une ordonnance.

Programme MedsCheck

Le Ministère ne sait pas si le programme MedsCheck (auquel on a affecté 550 millions de dollars entre 2008-2009 et 2016-2017) est efficace. MedsCheck est un programme de consultation entre un pharmacien et un patient qui prend au moins trois médicaments pour le traitement de maladies chroniques (ou qui remplit certains autres critères), pour faire l'examen du profil pharmacologique du patient et déterminer et résoudre des problèmes liés au médicament. Au moment de la création de MedsCheck, en 2007, ses objectifs tels que définis par le Ministère consistaient à promouvoir une amélioration de l'état de santé des patients, de leur qualité de vie et de l'autogestion de leur maladie, et également à amener les patients à mieux connaître et à mieux comprendre leur pharmacothérapie ainsi qu'à la respecter. Mais encore là le Ministère n'a pas été en mesure de démontrer la valeur du programme MedsCheck et ne sait pas si le programme MedsCheck atteint les objectifs visés, principalement en raison du manque de données cliniques recueillies sur les résultats pour les patients.

Crise des opioïdes

Le Ministère a engagé, par l'entremise du Programme de médicaments de l'Ontario, des dépenses de 157 millions de dollars se rapportant aux opioïdes pour environ 720 000 patients en 2016-2017.

En dépit des différentes initiatives qu'il a lancées pour résoudre la récente crise des opioïdes dans la province, le Ministère ne dispose pas des renseignements essentiels dont il a besoin pour bien étayer ses décisions afin de résoudre les problèmes en jeu. Plus précisément, le Ministère ne sait pas si les personnes ont eu une surdose ou sont mortes suite à l'utilisation des opioïdes d'ordonnance ou des opioïdes illicites.

Le présent rapport contient 10 recommandations consistant en 21 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusions générales

Il ressort de notre audit que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dispose de systèmes et de procédures efficaces pour s'assurer que les bénéficiaires admissibles puissent obtenir en temps utile les médicaments figurant sur le Formulaire, et aussi que le processus d'inscription de médicaments au Formulaire repose sur des données cliniques et sur une analyse coût-efficacité.

Par contre, le Ministère n'a pas été en mesure de s'assurer que l'approvisionnement en médicaments de marque déposée se fasse aux meilleurs prix possible comparativement à d'autres provinces canadiennes et à d'autres pays, étant donné que le coût réel des médicaments pour les payeurs publics hors de l'Ontario n'est pas rendu public par les gouvernements. Aussi, le Ministère n'a pas évalué récemment dans quelle mesure les autres modèles d'établissement de prix pour déterminer le prix des médicaments génériques convenaient, comme les appels d'offres, tel que noté dans d'autres pays et des hôpitaux ontariens qui avaient obtenu des prix plus bas, pour réduire les prix des médicaments génériques.

Nous avons aussi observé que les systèmes et les procédures du Ministère pour le remboursement des médicaments sur ordonnance ne figurant pas sur le Formulaire dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel ne permettaient pas toujours d'effectuer les remboursements rapidement. Le Ministère traite ces demandes selon les faits propres au cas par cas à l'aide d'un système manuel.

Également, nous avons conclu que la supervision, par le Ministère, des paiements aux pharmacies n'était pas toujours effectuée en conformité avec les lois et les ententes en vigueur, ce qui ressort du nombre élevé de demandes et de paiements non valides à des pharmaciens qui n'ont pas fait l'objet d'une inspection ou de mesures de recouvrement.

Bien que le Ministère publie des rapports contenant certaines statistiques et certains paramètres de rendement de ses programmes, il pourrait accentuer ses efforts afin de recueillir et

d'analyser des données complètes et exactes pour étayer ses décisions et améliorer les programmes; par exemple, il pourrait mesurer et divulguer les délais de traitement des demandes d'accès exceptionnel à des médicaments sur ordonnance, évaluer le programme MedsCheck et déterminer l'efficacité de ses initiatives reliées à la récente crise des opioïdes en Ontario.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie le travail du vérificateur général et accueille avec satisfaction les conseils sur la manière d'améliorer le programme public de médicaments de l'Ontario. Nous acceptons les recommandations et nous sommes engagés à veiller à ce qu'elles se traduisent dans nos actions pour renforcer la responsabilité et la supervision, tout en continuant à miser sur les technologies de l'information dans la prestation de notre programme. Les recommandations contenues dans le présent rapport, dans de nombreux cas, viennent à l'appui du travail qui a déjà été entrepris, notamment : accroître notre capacité de négociations et de gestion des contrats, moderniser le Programme d'accès exceptionnel afin d'assurer l'opportunité d'accès pour le financement des médicaments, améliorer notre capacité de vérification et d'enquête pour nous attaquer à des demandes inappropriées ou susceptibles d'être frauduleuses, évaluer l'impact des services de pharmacie, comme le programme MedsCheck et les efforts continus que nous déployons visant à améliorer l'abordabilité des médicaments dans la province.

Le domaine des pharmaceutiques est complexe et pour assurer un accès approprié aux médicaments d'ordonnance qui tiennent compte de considérations cliniques et de l'aspect coûts-efficacité nécessitent des décisions difficiles, compatissantes et fondées sur des données probantes. L'Ontario a été un chef de file dans les efforts déployés par le Canada en vue d'améliorer l'uniformité d'accès, l'abordabilité et une diminution des dédoublements d'effort par l'entremise de l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé (ACMTS) et l'Alliance pancanadienne pharmaceutique (APCP). Ces efforts ont amené l'Ontario et l'ensemble du Canada à réaliser des économies considérables.

Le Ministère reconnaît qu'il y a d'autres possibilités de valoriser les programmes publics de médicaments de l'Ontario par des négociations vigoureuses continues avec les fabricants de médicaments de marque, de s'appuyer sur les succès actuels et s'inspirer des expériences internationales et déterminer si elles pourraient être adaptées au contexte canadien. En plus des observations formulées dans le présent rapport par le vérificateur général quant au prix des médicaments génériques canadiens, le rapport souligne aussi que le Canada a fait les gains les plus importants dans la réduction des prix au cours des sept dernières années. D'autres réductions de prix ont été appliquées en avril 2017 et devraient générer des économies additionnelles de l'ordre de 30 millions de dollars par année pour le gouvernement. Au moment de cette réponse, l'Alliance pancanadienne pharmaceutique (APP) tient actuellement des discussions avec l'industrie du médicament générique au Canada dans le but de poursuivre la valorisation et de réaliser d'autres économies pour les administrations participantes, dont l'Ontario, tout en assurant un approvisionnement constant de ces médicaments essentiels.

L'Ontario est reconnue comme un chef de file dans la prestation de programmes publics de médicaments et se servira des constatations importantes de ce rapport pour éclairer son travail en Ontario et dans le contexte pancanadien.

2.0 Contexte

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée est responsable de la gestion des programmes publics de médicaments de l'Ontario, qui permettent aux Ontariens admissibles de profiter d'une couverture englobant plus de 4 400 médicaments et produits médicamenteux figurant sur le Formulaire des médicaments de l'Ontario. La couverture des médicaments ne figurant pas sur le Formulaire peut être envisagée selon les faits propres au cas dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel. On compte en Ontario plus de 4 260 pharmacies et autres entités qui fournissent des médicaments, dont 97 % sont des pharmacies de détail. La mission des programmes est d'améliorer l'accès aux médicaments des patients, de promouvoir l'usage approprié des médicaments, d'assurer la viabilité du système de santé par une prise de décisions fondée sur des données probantes et de renforcer la position de l'Ontario en tant que payeur public des médicaments. Chaque année, près de 4 millions d'Ontariens obtiennent des médicaments sur ordonnance par l'intermédiaire des programmes publics.

La *Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario* (la Loi) confère au gouvernement le pouvoir de désigner un administrateur ayant comme tâche d'administrer les programmes publics de médicaments de l'Ontario. Cet administrateur est le sous-ministre adjoint de la Division des programmes publics de médicaments de l'Ontario, qui fait partie du Ministère. En vertu de la Loi, l'administrateur peut notamment énoncer des critères d'admissibilité aux programmes, tenir à jour le Formulaire et négocier des ententes de prix avec les fabricants de médicaments. Au cours de l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2017, la Division des programmes publics de médicaments de l'Ontario comptait environ 128 employés assurant l'administration des programmes, ce qui représentait un coût total de quelque 25,8 millions de dollars.

2.1 Les programmes publics de médicaments de l'Ontario

Le système public de médicaments de l'Ontario est complexe et comporte un large éventail d'intervenants et d'activités. Les sections qui suivent fournissent des explications sur trois éléments clés de ce système :

- les bénéficiaires admissibles des programmes publics de médicaments de l'Ontario (**section 2.1.1**);
- le rôle des fabricants de médicaments dans le contexte de ces programmes (**section 2.1.2**);
- les paiements du Ministère aux pharmacies et aux autres fournisseurs de médicaments (**section 2.1.3**).

2.1.1 Bénéficiaires admissibles des programmes publics de médicaments de l'Ontario

Certains groupes particuliers d'Ontariens ont droit à un subventionnement de leurs achats de médicaments sur ordonnance offert par la province. Les critères d'admissibilité sont énoncés dans la Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario, ses règlements et la politique du Ministère. En 2016-2017, les dépenses totales de l'ensemble des programmes publics de médicaments de l'Ontario ont été de 5,9 milliards de dollars (avant prise en compte des remises totales accordées par les fabricants de médicaments). La **figure 2** présente la ventilation de ces dépenses selon la catégorie de bénéficiaires; on peut voir que les personnes de 65 ans et plus vivant à domicile ont reçu plus de la moitié des médicaments gratuits dans le cadre des programmes.

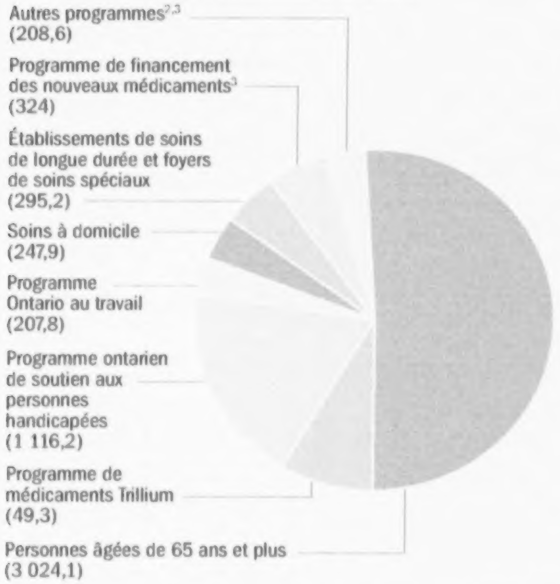
Programmes publics de médicaments de l'Ontario

Les Ontariens admissibles peuvent obtenir leurs médicaments dans le cadre de l'un ou l'autre des programmes suivants :

Figure 2 : Dépenses des programmes publics de médicaments de l'Ontario[1], selon la catégorie de bénéficiaires, 2016-2017 (en millions de dollars)

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Total : 5 923,1 millions de dollars



1. Montant calculé avant prise en compte des remises reçues par le Ministère.
2. Les autres programmes comprennent le Programme de médicaments spéciaux, le Programme d'aide pour les maladies métaboliques héréditaires, le Programme de prophylaxie par Synagis pour les infections à virus respiratoire syncytial et le Programme de traitement à la Visudyne.
3. Exception faite du Programme de financement des nouveaux médicaments et de ceux faisant partie de la catégorie « autres programmes », tous les programmes relèvent du Programme de médicaments de l'Ontario, dont les coûts totalisent 5,4 milliards de dollars.

- Le *Programme de médicaments de l'Ontario* est le plus important programme provincial du genre (ses dépenses ont atteint 5,4 milliards de dollars en 2016-2017, soit 92 % des dépenses totales des programmes publics de médicaments). Il assure la couverture des médicaments sur ordonnance des personnes âgées (c'est-à-dire les personnes de 65 ans et plus), les prestataires d'aide sociale (dans le cadre du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, sous la supervision du ministère des Services sociaux et communautaires), les personnes recevant des services de soins professionnels à domicile, les Ontariens devant assumer un coût élevé pour leurs médicaments en proportion du revenu de leur ménage (dans le cadre du Programme de médicaments Trillium, qui est commenté dans la suite du rapport), ainsi que les résidents de foyers de soins spéciaux et de foyers de soins de longue durée. Les bénéficiaires doivent acquitter une partie du coût de leurs médicaments, sous forme de franchise ou de quote-part. La **figure 3** présente un résumé du montant des franchises et des quotes-parts par catégorie d'admissibilité. Les franchises et les quotes-parts versées ont totalisé 689 millions de dollars (**figure 1**).
- Le Programme de médicaments Trillium (499 millions de dollars en 2016-2017) fait partie du Programme de médicaments de l'Ontario. Il apporte une aide aux personnes de moins de 65 ans qui assument un coût élevé pour leurs médicaments en proportion de leur revenu.
- Le Programme de financement des nouveaux médicaments (324 millions de dollars en 2016-2017) acquitte, par l'intermédiaire d'Action Cancer Ontario, le coût de certains médicaments injectables (intraveineux) contre le cancer qui sont administrés dans certains environnements de soins en clinique externe, par exemple des hôpitaux communautaires et des centres de lutte contre le cancer. De plus amples renseignements sont présentés à la **Section 3.02**, « Services de traitement du cancer », du présent rapport annuel.
- Le Programme de médicaments spéciaux, le Programme d'aide pour les maladies métaboliques héréditaires, le Programme de prophylaxie par Synagis pour les infections à virus respiratoire syncytial (pour les infections des voies respiratoires chez les enfants en bas âge) et le Programme de traitement à la Visudyne (pour les cas de dégénérescence maculaire liée à l'âge, une maladie oculaire) ont totalisé des coûts de 209 millions de

Figure 3 : Franchises et quotes-parts en vigueur au 1er août 2016, par catégorie de personnes admissibles

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Catégorie de personnes admissibles	Franchise ($)	Quote-part ($)
Personnes âgées de 65 ans et plus		
Célibataires, revenu supérieur à 19 300 $	100,00	6,11[1]/2,83[2]
Couples, revenu supérieur à 32 300 $	100,00 chacun	6,11[1]/2,83[2]
Célibataires, revenu inférieur à 19 300 $[3]	–	2,00
Couples, revenu inférieur à 32 300 $[3]	–	2,00
Autres		
Résidents de foyers de soins de longue durée	–	2,00
Résidents de foyers de soins spéciaux	–	2,00
Personnes recevant des services de soins professionnels à domicile	–	2,00
Prestataires du programme Ontario au travail ou du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées	–	2,00
Bénéficiaires du Programme de médicaments Trillium	Selon le revenu	2,00

1. Pharmacie de détail.
2. Pharmacie d'hôpital (les produits médicamenteux sont fournis à partir d'une pharmacie exploitée dans un hôpital aux termes de la *Loi sur les hôpitaux publics*).
3. Les personnes âgées à faible revenu peuvent présenter une demande dans le cadre du Programme de la quote-part pour les personnes âgées afin de faire éliminer leur franchise et de verser des quotes-parts à concurrence de 2,00 $ par ordonnance.

dollars en 2016-2017. Le Programme de médicaments spéciaux accorde des fonds pour couvrir le coût de quelque 300 médicaments et produits nutritionnels fournis aux patients en clinique externe dans les hôpitaux pour le traitement de certains problèmes de santé. Les trois autres programmes aident les personnes chez qui l'on a diagnostiqué une maladie ou un problème de santé bien précis.

Chaque administration publique canadienne a ses propres programmes de médicaments, qui sont assortis d'exigences d'admissibilité différentes. L'**annexe 1** décrit les principaux programmes de médicaments en vigueur dans certaines provinces canadiennes.

Demandes d'accès exceptionnel

Un patient admissible dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario qui a besoin d'un médicament ne figurant pas sur le Formulaire peut obtenir ce médicament grâce au Programme d'accès exceptionnel du Ministère. Un médecin ou une infirmière praticienne présente alors une demande au nom du patient afin d'obtenir le médicament. Le personnel du Ministère examine la demande ainsi que le dossier médical du patient, et il détermine l'admissibilité en fonction des faits propres au cas et des critères fondés sur desdonnées probantes établis par le Ministère. (Ce programme est commenté à la **section 4.3.**) Le Ministère accorde un accès à de tels médicaments dans certaines circonstances où les médicaments inscrits au Formulaire ont été inefficaces, en cas d'intolérance à ces médicaments ou si aucun médicament équivalent ne figure sur le Formulaire.

Le Ministère peut décider d'accorder une aide financière à l'égard de médicaments donnés en assortissant l'accès à ces derniers de restrictions aux termes du Programme d'accès exceptionnel, plutôt qu'une aide générale comme pour les médicaments du Formulaire, parce que les médicaments en question sont plus onéreux et qu'une limitation de l'accès selon un processus fondé sur des critères permet de contenir les coûts. Parfois, la documentation des médicaments est trop limitée pour justifier un usage généralisé; il importe donc de s'assurer que les patients qui reçoivent ces médicaments en ont réellement besoin. Il existe des

programmes d'accès spécial similaires dans le cadre des régimes d'assurance-médicaments d'autres *provinces et d'autres pays.*

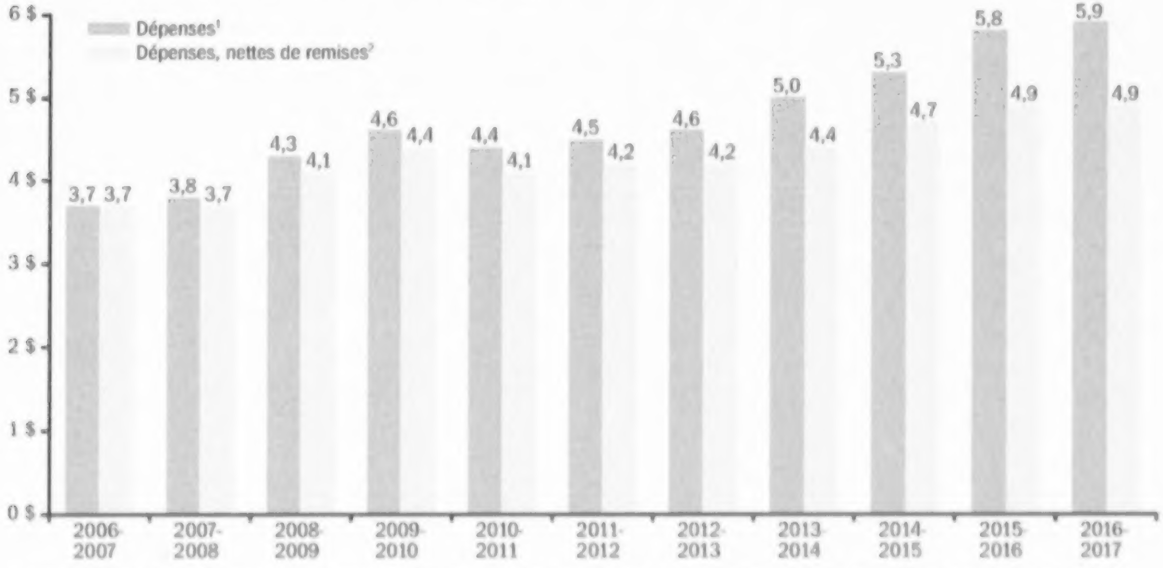
En 2016-2017, Les coûts du Ministère associés aux médicaments approuvés dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel étaient d'environ 810 millions de dollars pour environ 65 850 Ontariens qui avaient consommé environ 580 médicaments de la liste de plus de 1 000 médicaments faisant appel à un examen des faits propres aux cas pour satisfaire les critères approuvés.

Programmes publics de médicaments de l'Ontario – Dépenses et statistiques

Le nombre de bénéficiaires des programmes publics de médicaments de l'Ontario a augmenté de plus de 22 % entre 2006-2007 et 2016-2017, passant de 3,1 millions à 4,0 millions. Les dépenses de ces programmes au titre des médicaments ont augmenté à un rythme encore plus élevé. *La* ***figure 4*** *présente la tendance des dépenses* annuelles totales de ces programmes sur une période de 11 ans à partir de 2006-2007, lorsque le Ministère a commencé à négocier des remises sur les médicaments de marque déposée (c'est-à-dire les médicaments brevetés), jusqu'à 2016-2017. Les dépenses totales avant prise en compte des remises ont augmenté de 60 % durant cette période, passant de 3,7 milliards à 5,9 milliards de dollars. Cette augmentation tient à de nombreux facteurs, notamment une utilisation accrue de médicaments nouveaux et onéreux, le vieillissement de la population, la hausse du nombre de bénéficiaires et l'utilisation de médicaments qui sont issus de nouveaux domaines de recherche et servent à traiter de nouvelles maladies.

Figure 4 : Dépenses des programmes publics de médicaments de l'Ontario, 2006-2007 à 2016-2017 (en milliards de dollars)

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



1. Les montants indiqués comprennent les dépenses du Programme de médicaments de l'Ontario, du Programme de financement des nouveaux médicaments, du Programme de médicaments spéciaux, du Programme d'aide pour les maladies métaboliques héréditaires, du Programme de prophylaxie par Synagis pour les infections à virus respiratoire syncytial et du Programme de traitement à la Visudyne. Ils incluent le coût des médicaments, les majorations ainsi que les frais d'ordonnance et de préparation, et sont calculés après déduction des quotes-parts et des franchises.
2. Les fabricants de médicaments font des remises au Ministère d'une partie du prix total demandé, en conformité avec les ententes négociées avec ce dernier. Les remises ont commencé à augmenter en 2010-2011 après la mise sur pied de l'Alliance pancanadienne pharmaceutique, dont le but est de mettre à profit le pouvoir d'achat collectif des provinces et des territoires dans le cadre des négociations avec les fabricants de médicaments.

La **Figure 4** illustre aussi la tendance, toujours sur 11 ans, des dépenses après déduction des remises négociées; ces dépenses ont augmenté de 32 %, atteignant 4,9 milliards de dollars contre 3,7 milliards au début de la période, ce qui est bien en deçà de l'augmentation de 60 % des dépenses totales avant les remises.

Le Ministère produit chaque année un rapport présentant des statistiques sur ses programmes, afin de donner un aperçu plus clair des bénéficiaires provinciaux admissibles. Plus précisément :

- l'**annexe 2** présente la liste des 10 principales catégories de médicaments selon le coût des médicaments en 2015-2016;
- l'**annexe 3** présente la liste des 10 principales catégories de médicaments selon le nombre d'utilisateurs en 2015-2016;
- l'**annexe 4** présente la liste des 10 principaux médicaments selon le coût assumé par les programmes en 2015-2016.

2.1.2 Le rôle des fabricants dans le contexte des Programmes publics de médicaments de l'Ontario

Fabricants de médicaments

Les fabricants produisent des médicaments et les vendent à des acheteurs en Ontario. Ceux qui mettent au point de nouveaux médicaments vont habituellement faire breveter leurs médicaments au Canada et les vendre à titre de médicaments de marque déposée. Un brevet confère à son détenteur un droit exclusif sur le médicament pendant une période d'environ 20 ans à compter de la date de dépôt de la demande de brevet. Lorsque le brevet expire, les entreprises concurrentes peuvent mettre en marché des copies du médicament – ce que l'on appelle un médicament générique. Ces médicaments génériques sont approuvés pour la vente par Santé Canada et la plupart d'entre eux approuvés par Santé Canada en tant qu'équivalents chimiques du médicament de marque.

La **figure 5** présente une ventilation des 25 plus importants fabricants de médicaments selon le coût des médicaments payé par le Programme de médicaments de l'Ontario en 2016-2017.

Établissement des prix des médicaments dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario

L'un des facteurs pris en compte lorsqu'il faut décider de couvrir un médicament est son abordabilité. Il faut prendre en compte le prix du médicament, et le Ministère doit déterminer quel sera le remboursement accordé aux pharmacies pour les médicaments couverts. Le Ministère négocie les prix des médicaments avec les fabricants, mais il n'achète pas directement ces médicaments. Ce sont plutôt les pharmacies de détail qui les achètent, que ce soit directement des fabricants ou par l'intermédiaire de grossistes, après quoi le Ministère effectue un paiement aux pharmacies au titre des médicaments délivrés. Le Ministère publie les prix utilisés aux fins de remboursement aux pharmacies au moyen du Formulaire (ce que l'on appelle les prix du Formulaire).

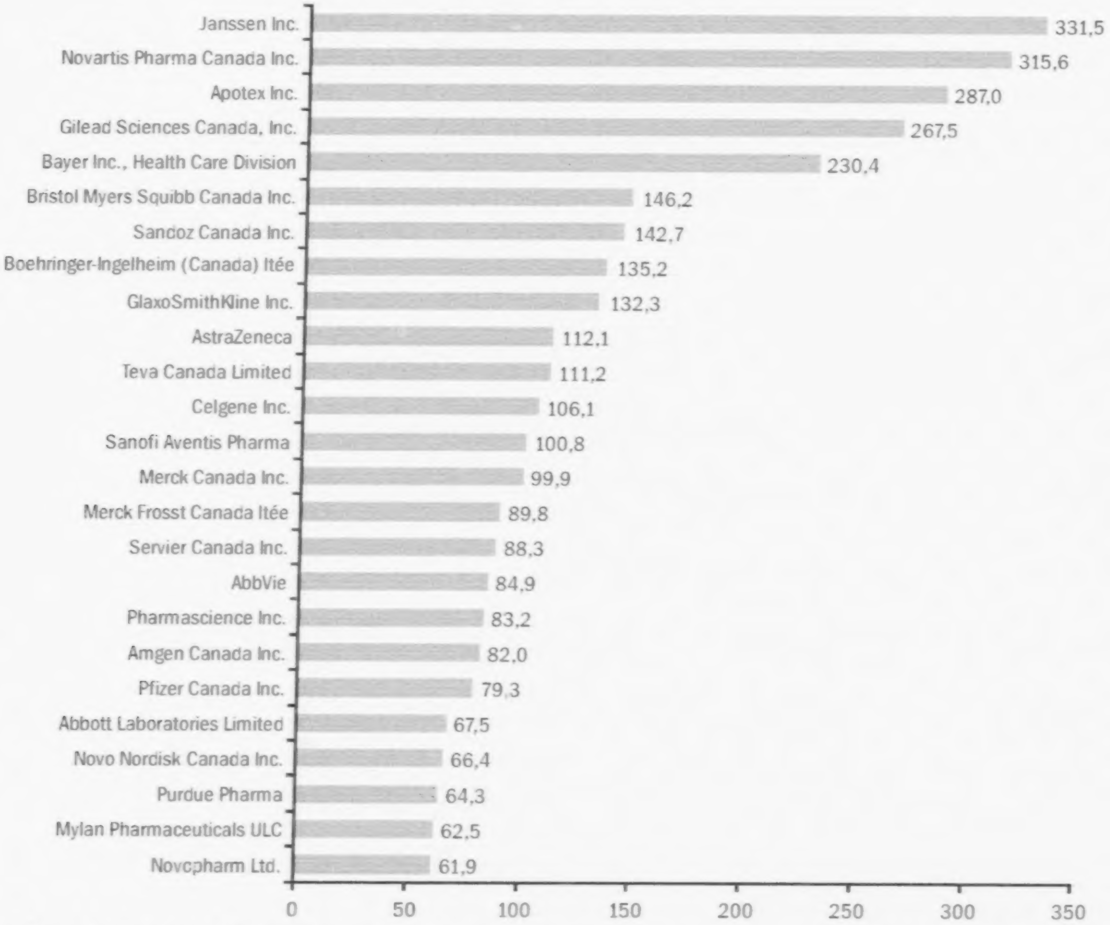
Le prix d'un médicament sera différent selon qu'il s'agit d'un médicament de marque déposée ou d'un médicament générique (ces deux types de médicaments sont commentés respectivement aux **sections 4.1** et **4.2**).

Prix des médicaments de marque déposée et remises accordées par les fabricants de médicaments

Chaque trimestre ou chaque année, les fabricants de médicaments versent au Ministère, conformément aux ententes négociées avec ce dernier, une remise correspondant à une fraction du prix total de leurs médicaments. Les remises sont habituellement fondées sur le volume des ventes. Le coût net d'un médicament (montant total payé, moins la remise) demeure confidentiel, car le Ministère est tenu par contrat de ne pas divulguer publiquement cette information. (Ce point est commenté plus en détail à la **section 4.1.**)

Figure 5 : Liste des 25 plus importants fabricants de médicaments selon le coût des médicaments[1] payé par le Programme de médicaments de l'Ontario[2], 2016-2017 (en millions de dollars)

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



1. Le coût des médicaments est fondé sur les prix courants publiés et ne reflète pas les prix nets payés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée aux termes des ententes relatives à l'inscription des produits qui ont été conclues avec les fabricants.
2. Les chiffres prennent en compte les demandes de paiement soumises dans le cadre du Programme de médicaments spéciaux, à l'exception de celles produites manuellement.

Note : Les noms des fabricants proviennent de l'information sur le propriétaire du produit le plus recent soumis par le fabricant. Cette information n'est pas destinée à tenir compte des changements de propriété en raison d'une restructuration, fusion ou acquisition d'entreprise, ou des changements de propriété d'un de produits médicamenteux qui n'ont pas été signalés au Ministère.

Au cours des 10 dernières années, le Ministère a mené diverses initiatives portant sur les médicaments de marque déposée. Les réformes des programmes publics de médicaments de l'Ontario menées en 2006 ont notamment eu comme effet de conférer à l'administrateur en chef de ces programmes le pouvoir de négocier des ententes confidentielles relatives à l'inscription de produits avec les fabricants de médicaments. De telles ententes peuvent comporter différents paramètres, par exemple des ristournes (remises) en fonction d'un prix confidentiel négocié, une réduction des prix du Formulaire, le partage de risques fondé sur des plafonds de dépenses (où les paiements effectués par le Ministère se limitent à un volume convenu, le fabricant assumant le

coût de l'excédent), un engagement du fabricant à promouvoir une utilisation appropriée du médicament, ou encore une exigence de collecte de données sur les résultats en vue des négociations futures.

C'est en 2010 que l'Alliance pancanadienne pharmaceutique (l'Alliance), qui s'appelait à l'origine l'Alliance pancanadienne d'achat de médicaments, a été mise sur pied dans le but de mettre à profit le pouvoir d'achat collectif des provinces et des territoires dans le cadre des négociations avec les fabricants de médicaments. Elle est composée des 13 organismes provinciaux et territoriaux compétents en la matière ainsi que du régime fédéral d'assurance-médicaments, qui, ensemble, peuvent négocier des prix plus bas que ce ne serait possible à une administration négociant seule.

Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés

Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (le Conseil) est un organisme quasi-judiciaire indépendant qui protège les intérêts des consommateurs canadiens en veillant à ce que les prix des médicaments brevetés vendus au Canada ne soient pas excessifs. Le Conseil passe en revue les prix demandés par les titulaires du brevet pour chaque produit médicamenteux breveté individuel dans les marchés canadiens.

Bien qu'il n'ait pas le pouvoir de régir les prix des médicaments génériques, étant donné que la plupart d'entre eux ne sont pas brevetés, le Conseil effectue certaines analyses et comparaisons des prix des médicaments génériques au Canada et dans d'autres pays (ce dont il est question à la **section 4.2**).

Prix des médicaments génériques

À compter des négociations de 2006, qui faisaient suite aux réformes des programmes publics de médicaments de l'Ontario, le Ministère a apporté un certain nombre de modifications à la réglementation afin de réduire les prix des médicaments génériques pour lesquels il accorde un remboursement au niveau provincial. Voici des explications sur l'établissement des prix des médicaments génériques en Ontario avant 2006, et depuis :

Avant 2006 : Le prix du premier médicament générique approuvé à des fins de remboursement a été fixé à 70 % du prix du médicament de marque déposée de référence (c'est-à-dire celui auquel le médicament générique se substitue). Dans le cas des médicaments génériques approuvés comme substituts de ce même médicament de marque déposée et qui ont été mis en marché ultérieurement, le prix a été fixé à 63 % du prix du médicament en question.

Réformes de 2006 : Le prix des médicaments génériques a été ramené à 50 % du prix du médicament de référence, sauf pour quelques exceptions.

Réformes de 2010 : Le prix des médicaments génériques a de nouveau été réduit, étant ramené à 25 % du prix du médicament de référence dans le cas des médicaments solides, et à 35 % dans le cas des médicaments liquides (là encore, sous réserve de certaines exceptions). D'autres modifications ont été avantageuses pour les acheteurs du secteur privé, notamment les patients et les assureurs, en rattachant les prix qu'ils payaient pour les médicaments génériques aux prix figurant sur le Formulaire.

Depuis 2013 : Le Ministère continue de contribuer à la baisse des prix des médicaments génériques grâce à sa participation à l'Alliance pancanadienne pharmaceutique. L'Alliance a mis de l'avant deux grandes initiatives touchant les médicaments génériques : la première a permis de réduire les prix de médicaments génériques d'usage courant, tandis que la seconde a consisté à mettre en place un cadre de tarification dégressive applicable aux nouveaux médicaments génériques. Ces initiatives sont expliquées à la **section 4.2**.

2.1.3 Paiements du Ministère aux pharmacies et aux autres fournisseurs de médicaments

Paiements du Ministère au titre des médicaments

Lorsqu'une pharmacie fournit à un patient des médicaments ou des services couverts par le Programme de médicaments de l'Ontario, le Ministère rembourse la pharmacie en se fondant sur les demandes valides présentées. Dans la plupart des cas, les pharmacies doivent transmettre leurs demandes au Ministère en ligne (par le truchement du Système du réseau de santé), et elles reçoivent un paiement régulièrement. Le paiement du Ministère aux pharmacies à l'égard de chaque médicament sur ordonnance délivré par ces dernières comprend quatre composantes (ces composantes sont précisées et décrites en détail à la **figure 6**).

Supervision par le Ministère des paiements aux pharmacies

Le Ministère a comme mandat de mener des inspections après paiement à l'égard de n'importe laquelle des entités – il y en a plus de 4 260 – qui délivrent des médicaments. Les pharmacies de détail, notamment celles qui fournissent des services aux foyers de soins de longue durée et aux foyers de soins spéciaux, constituent 97 % de ces entités (4 135 en tout). Les autres sont les médecins propharmaciens, les pharmacies d'hôpital pour patients externes et les fournisseurs de produits contre les allergies.

Si le Ministère a la tâche d'exercer une surveillance à l'égard des paiements effectués aux pharmacies, les responsabilités relatives à la sécurité, aux pratiques professionnelles et à l'agrément incombent à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, l'organisme de réglementation de la profession de pharmacien dans la province. (Des observations additionnelles sur les inspections sont présentées aux **sections 4.4** et **4.5.**)

Paiements du Ministère au titre des services du programme MedsCheck et d'autres services professionnels

Outre les dépenses de 5,9 milliards de dollars (en 2016-2017) reliées aux médicaments dans le cadre des programmes publics de médicaments, le Ministère effectue aussi des paiements à l'égard des services offerts par les pharmaciens aux bénéficiaires admissibles. En 2016-2017, les dépenses du Ministère relatives aux services professionnels de pharmacie ont été de 83 millions de dollars, dont 70 millions dans le cadre du programme MedsCheck. Le programme MedsCheck est offert à tous les Ontariens qui ont une carte de santé valide, qui prennent au moins trois médicaments pour le traitement d'état chronique ou qui remplissent certains autres critères du programme. (On trouvera des commentaires additionnels sur le programme MedsCheck à la **section 4.6.**)

La plupart des provinces canadiennes financent des programmes similaires d'examen du profil pharmacologique. Une comparaison de ces programmes est présentée à l'**annexe 5**.

2.2 Événements survenus après l'achèvement de nos travaux sur le terrain

Postérieurement à l'achèvement de nos travaux d'audit sur le terrain, le Ministère a annoncé des modifications et des mises à jour touchant deux de nos principaux points d'intérêt, comme il est précisé ci-après. En raison du moment où ces annonces ont été faites, elles n'ont pas été prises en compte dans le cadre de l'audit.

Assurance-santé Plus

Dans le budget de 2017, la province a annoncé qu'à compter du 1er janvier 2018, les enfants et les jeunes de 24 ans ou moins qui bénéficient de la couverture de l'Assurance-santé Plus pourront obtenir leurs médicaments d'ordonnance sans rien payer. Ce

Figure 6 : Composantes des paiements du Ministère aux pharmacies au titre des médicaments dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Paiement effectué par le Ministère	Prix	Description
Ajouter 1, 2 et 3		
1. Prix au titre du régime de médicaments	• Les prix figurent au Formulaire. Ce dernier inclut tous les médicaments couverts par le Programme de médicaments de l'Ontario, exception faite des médicaments pour lesquels le financement est fourni par le Programme d'accès exceptionnel.	• Les prix des médicaments de marque déposée sont fixés d'après les présentations des fabricants et les négociations menées, le cas échéant, entre le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les fabricants de médicaments. Ces prix sont énoncés dans différentes ententes relatives à l'inscription de produits.
2. Selon le cas :	• % du prix au titre du régime de médicaments; • % du prix au titre du régime de médicaments dans le cas des demandes où le coût des médicaments est de 1 000 $ ou plus.	• La majoration de prix a pour but de couvrir le coût de distribution et le coût des stocks que doivent assumer les pharmacies. • Les majorations sont établies par voie de règlement.
3. Frais d'ordonnance et frais de préparation, le cas échéant	• Pour les personnes admissibles en vertu du Programme de médicaments de l'Ontario, les frais d'ordonnance sont fixés à 8,83 $ par demande présentée. • Les frais d'ordonnance peuvent atteindre 13,25 $ lorsqu'il n'y a que de rares pharmacies à proximité, voire aucune (p. ex., dans les régions rurales). • Les frais d'ordonnance ayant trait à des médicaments non couverts par le Programme de médicaments de l'Ontario sont établis par la pharmacie; ils ne sont pas fixés par règlement.	• Les frais d'ordonnance couvrent différents postes de dépenses, par exemple les charges générales d'exploitation (salaires des employés, loyer, etc.) et les coûts liés au stockage de médicaments, à la tenue des dossiers médicaux et à leur communication aux médecins, de même qu'aux services de conseil aux patients à propos de leur pharmacothérapie. • Les frais d'ordonnance couverts par le Programme de médicaments de l'Ontario sont établis par règlement. • Les frais de préparation sont versés selon un taux établi et en fonction du temps consacré au mélange et à la préparation des médicaments.
Déduire 4		
•	**Franchise** • Personnes âgées de plus de 65 ans : 0 $ ou 100 $ par personne et par année, selon le revenu du ménage. • Dans le cas des bénéficiaires du Programme de médicaments Trillium, la franchise est déterminée en fonction du revenu. **Quote-part** • 2 $ à 6,11 $ par ordonnance, selon le revenu du ménage et la catégorie d'admissibilité.	• Somme versée par les bénéficiaires aux pharmacies où les médicaments ont été délivrés. • Les franchises et les quotes-parts sont établies par voie de règlement.

service gratuit sera offert automatiquement, et il n'y aura pas de coût initial à assumer. Comme son nom l'indique, l'Assurance-santé Plus crée un nouveau volet d'admissibilité en vertu du Programme de médicaments de l'Ontario, la couverture comprendra toutes les prestations du Programme de médicaments de l'Ontario, y compris le coût des produits médicamenteux qui figurent actuellement sur le formulaire. La province a estimé que l'investissement supplémentaire nécessaire

pour mettre en oeuvre l'Assurance-santé Plus sera d'environ 465 millions de dollars par année.

Opioïdes

En août 2017, la province a annoncé qu'elle prévoyait investir plus de 222 millions de dollars sur trois ans pour renforcer sa stratégie de prévention de la dépendance aux opioïdes et des surdoses. Ces nouveaux investissements visent notamment à assurer une plus large distribution d'un médicament dans les urgences en vue de renverser les effets d'une surdose, ainsi qu'à étendre la portée des services axés sur la réduction des méfaits, par exemple les programmes d'échange de seringues et les centres d'injection supervisés. Des commentaires sur les opioïdes sont présentés à la **section 4.8**.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) disposait de systèmes et de procédures efficaces pour s'assurer de ce qui suit :

- les personnes admissibles ont rapidement accès à des médicaments et à des services pharmaceutiques appropriés, récents et fournis de façon économique;
- les paiements aux pharmacies et aux autres entités et personnes fournissant ces médicaments et services sont effectués en conformité avec les lois et les ententes en vigueur;
- les prix des médicaments et les approvisionnements dans le secteur public sont examinés de manière à maximiser les économies au niveau de la province;
- des données complètes et exactes sur l'efficacité des programmes de médicaments du Ministère sont recueillies, analysées et utilisées aux fins de la prise de décisions et de l'amélioration des programmes, et cette information est rendue publique dans l'intérêt des Ontariens.

Lors de la planification de notre mission, nous avons défini les critères d'audit à appliquer pour atteindre notre objectif (ces critères sont présentés à l'**annexe 6**). Les critères sont fondés notamment sur l'examen des lois, des politiques et des procédures applicables ainsi que d'études internes et externes, et de pratiques exemplaires. La haute direction du Ministère a examiné nos objectifs et les critères connexes, et elle en a reconnu la pertinence.

Nous avons mené notre audit entre décembre 2016 et juin 2017, et nous avons reçu des déclarations écrites de la direction du Ministère le 14 novembre 2017, indiquant qu'elle nous avait fourni tous les renseignements qui, à sa connaissance, pouvaient avoir une incidence importante sur les constatations ou sur les conclusions présentées dans ce rapport.

Nos travaux d'audit ont été effectués à la Division des programmes publics de médicaments de l'Ontario à Toronto. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les documents pertinents, analysé l'information, rencontré le personnel compétent du Ministère et examiné les études pertinentes menées en Ontario et dans d'autres provinces canadiennes ainsi que dans d'autres pays. En général, notre examen des dossiers a porté sur les trois à cinq dernières années, mais nous avons analysé certaines tendances sur dix ans.

Nous avons examiné des données provenant du Système du réseau de santé du Ministère, qui contient les demandes ayant donné lieu à des paiements aux pharmacies en contrepartie de la délivrance de médicaments et des services de pharmacie en Ontario. Dans le cadre de l'audit annuel des états financiers mené par notre bureau à l'égard des Comptes publics de l'Ontario, nous avons mis à l'essai certains des principaux mécanismes de contrôle des applications et de contrôle général de la technologie de l'information

du Système du réseau de santé du Ministère. Nous avons tenu compte des résultats de cet audit annuel des états financiers pour déterminer la portée du présent audit d'optimisation des ressources.

Nous avons rencontré un représentant de l'Ontario Drug Policy Research Network, constitué de chercheurs de l'ensemble de l'Ontario, qui oriente et renseigne les décideurs dans leurs prises de décisions, et nous nous sommes appuyés sur certaines de leurs analyses de données.

Nous avons aussi discuté avec des représentants de différents groupes de parties prenantes, dont l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, l'Ontario Pharmacists Association et l'Association des hôpitaux de l'Ontario. Nous avons rencontré des représentants de l'Alliance pancanadienne pharmaceutique, qui mène des négociations communes au nom des régimes d'assurance-médicaments de l'ensemble des provinces et des territoires ainsi que de l'administration fédérale, pour savoir de quelle manière les prix des médicaments sont négociés avec les fabricants de médicaments.

Dans le but de mieux comprendre le processus d'évaluation des médicaments, nous avons assisté à une réunion du Comité d'évaluation des médicaments afin d'observer le processus par lequel de nouveaux produits médicamenteux font l'objet d'une recommandation en vue d'en financer le coût en Ontario. Nous avons discuté avec le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés pour apprendre comment les prix des médicaments de marque déposée sont réglementés au Canada, et nous avons aussi eu des échanges avec des organismes de groupement d'achat qui se procurent des médicaments pour le compte de la plupart des hôpitaux en Ontario. Nous avons contacté un certain nombre d'hôpitaux et obtenu les prix de médicaments génériques particuliers afin de les comparer à ceux indiqués sur le Formulaire du Ministère. De plus, nous avons fait appel aux services d'un spécialiste de la politique pharmaceutique bien au fait du processus d'établissement des prix des médicaments afin de nous conseiller.

Nous avons assisté à la visite d'inspection effectuée dans une pharmacie par le Ministère, visite qui s'inscrivait dans le cadre du processus d'inspection exécuté par ce dernier, afin de comprendre comment les demandes sont choisies aux fins d'inspection et quelle est la procédure d'inspection suivie par les inspecteurs. Également, nous avons eu une rencontre avec les membres de l'Unité des enquêtes sur la fraude dans le système de santé, de la Police provinciale de l'Ontario, pour discuter de leurs préoccupations concernant la manière dont on leur signale le cas de pharmacies données afin qu'ils fassent enquête sur une éventuelle facturation frauduleuse.

Nous n'avons pas pris en compte les travaux des services d'audit interne, car ceux-ci n'ont pas mené de travaux récents à propos des programmes publics de médicaments de l'Ontario.

Nous n'avons pas comparé les prix des médicaments de marque déposée payés par l'Ontario avec ceux en vigueur dans d'autres administrations, car les prix des médicaments après remise dans ces administrations sont confidentiels et que l'on ne disposait donc pas de cette information à des fins d'examen. De même, nous n'avons pas comparé les prix des médicaments de marque déposée payés par l'Ontario à ceux payés par les hôpitaux, car les prix des médicaments pour les hôpitaux après remise sont assujettis à des ententes de confidentialité entre les organismes de groupement d'achats et les fabricants de médicaments.

Enfin, nous avons tenu compte des points pertinents exposés dans le cadre de notre audit de 2007 ayant trait aux programmes publics de médicaments de l'Ontario (on se reportera à la section de notre *Rapport annuel 2007* intitulée « Activité des programmes de médicaments » et nous les avons intégrés à nos travaux d'audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Les remises accordées à l'égard des médicaments de marque déposée ont augmenté, mais il est difficile de comparer les prix

4.1.1 La réforme touchant l'établissement des prix a donné lieu à l'obtention de remises importantes, mais les comparaisons de prix avec d'autres administrations ont une portée limitée

Les dépenses des programmes publics de médicaments de l'Ontario en 2015-2016 se sont élevées à 5,9 milliards de dollars; de ce montant, 3,9 milliards (66 %) étaient reliés à des médicaments de marque déposée, qui ne représentaient pourtant que le tiers des demandes de paiement totales en termes de volume. La **figure 7** présente la ventilation des dépenses entre médicaments de marque déposée et médicaments génériques de 2011-2012 à 2015-2016.

Au cours des 10 dernières années, le Ministère a mené diverses initiatives portant sur les médicaments de marque déposée. En particulier, les réformes de 2006 portant sur les prix ont permis au Ministère d'obtenir des remises importantes. Entre 2006-2007 et 2016-2017, ces remises sont passées de 31 millions à 1,1 milliard de dollars. Pour l'exercice 2016-2017, la remise totale atteint presque 30 % des dépenses au titre des médicaments de marque déposée.

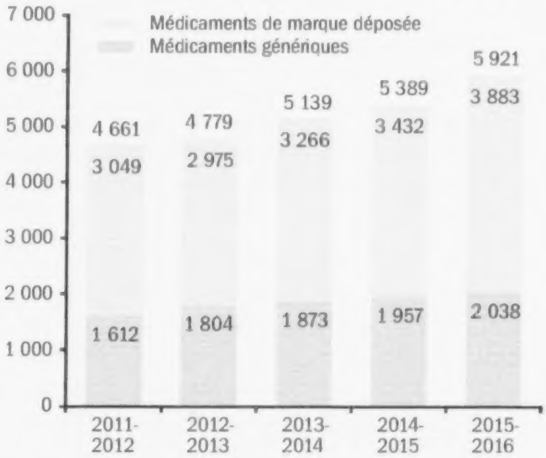
De 2009-2010 à 2015-2016, il y a eu au total 188 ententes relatives à l'inscription de produits conclues avec des fabricants de médicaments à l'égard de médicaments inscrits au Formulaire, et environ la moitié de ces ententes (96) sont assorties de remises. Les remises négociées ont trait à 781 médicaments dont la concentration et le dosage varient, ce qui représente 1 417 des quelque 4 400 produits figurant sur le Formulaire. Beaucoup des médicaments ne donnant pas lieu à une remise ont été inscrits au Formulaire avant 2006-2007, l'exercice à partir duquel le Ministère s'est vu conférer le pouvoir de négocier des remises avec les fabricants de médicaments. Le Ministère devra continuer de surveiller les tendances touchant la synthèse de médicaments révolutionnaires et à coût élevé ainsi que le versement de remises au fil de l'évolution de la structure du marché des médicaments, pour s'assurer que sa stratégie de négociation soit rentable dans l'intérêt des Ontariens.

Les ententes de confidentialité limitent les possibilités de comparaisons de prix pertinentes avec d'autres administrations

Les remises reçues par l'Ontario se sont mises à augmenter de façon notable en 2012-2013, l'Alliance pancanadienne pharmaceutique ayant commencé à prendre une part plus importante

Figure 7 : Ventilation des dépenses* entre médicaments de marque déposée et médicaments génériques, 2011-2012 à 2015-2016 (en millions de dollars)

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



* Les montants comprennent les dépenses du Programme de médicaments de l'Ontario; ils incluent le coût des médicaments, les majorations ainsi que les frais d'ordonnance et de préparation, sans prise en compte des quotes-parts et des franchises payables par les bénéficiaires. Les coûts des médicaments sont calculés d'après les prix courants publiés, et ils ne reflètent pas les prix nets payés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée après versement des remises prévues dans les ententes relatives à l'inscription des produits qui ont été conclues avec les fabricants de médicaments.

aux négociations communes. Ainsi que cela a été indiqué précédemment, les médicaments de marque déposée sont le principal élément de coût en Ontario, représentant 66 % du coût total des médicaments couverts par le Programme de médicaments de l'Ontario. Toutefois, en dépit de ces remises, on ne peut pas savoir si le Ministère obtient des prix raisonnables pour les médicaments de marque déposée comparativement à d'autres provinces ou à d'autres pays, en raison des obligations contractuelles qui empêchent les parties aux négociations de divulguer le coût net d'un médicament. La confidentialité des négociations relatives aux remises sur les médicaments de marque déposée est une pratique courante à l'échelle internationale, de sorte qu'il n'y a pas de point de référence pour comparer les prix nets des médicaments de marque déposée à travers le monde.

Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (se reporter à la **section 2.1.2**) procède actuellement à la mise à jour de ses lignes directrices relatives aux prix des médicaments de marque déposée pour que ces prix ne soient pas excessifs. Cette mise à jour tient notamment à l'écart de plus en plus marqué entre les prix publics courants et les prix du marché, plus bas, en raison du recours accru aux remises et aux rabais consentis sur une base confidentielle. L'une des modifications réglementaires proposées consiste à exiger des détenteurs de brevets qu'ils fournissent au Conseil des renseignements sur les remises et les ristournes accordées à d'autres acheteurs au Canada. Le Conseil préservera la confidentialité de ces renseignements, mais il pourra s'en servir pour être plus à même d'évaluer si les prix des médicaments brevetés au Canada sont trop élevés. Ces modifications devraient être apportées en 2019.

4.1.2 Le traitement des remises sur les médicaments de marque déposée est trop lent et est sujet à erreur

Bien que le montant des remises sur le prix des médicaments de marque déposée continue d'augmenter, le processus administratif peut faire l'objet d'améliorations afin d'assurer le traitement rapide et exact des remises payables par les fabricants de médicaments. Il faut en moyenne six mois au Ministère pour transmettre une demande de versement aux fabricants après le moment où les remises deviennent payables. Dans un cas, le Ministère a pris près de neuf mois pour facturer les fabricants visés. Considérant l'importance du montant des remises (1,1 milliard de dollars en 2016-2017), on pourrait s'attendre à ce que le traitement de ces dernières par le Ministère soit plus efficient. À partir de notre échantillon de factures du fabricant pour une période de 12 mois, et en utilisant un rendement d'investissement de la réserve en liquide moyenne pour 2016-2017, six mois de pertes de revenu d'intérêts équivaudraient à environ 2,2 millions de dollars.

Nous avons aussi noté que le processus de calcul manuel des remises utilisé à l'heure actuelle par le Ministère pour plus de 90 fabricants de médicaments et plus de 1 400 produits médicamenteux différents est sujet à erreur. Nous avons constaté que le Ministère a commis de nombreuses erreurs, totalisant plus de 16 millions de dollars, dans le calcul des remises au cours de la période de cinq ans allant de 2012-2013 à 2016-2017. Dans un cas, un fabricant de médicaments a attiré l'attention du Ministère sur le fait que plus de 10,2 millions de dollars n'avaient pas été facturés. Le Ministère a subséquemment recouvré le montant du fabricant de médicaments. Lorsque nous avons demandé au Ministère quelles étaient ses politiques et procédures officielles concernant les remises, il nous a répondu que l'on procédait à des améliorations et à une documentation officielle de ses processus.

Enfin, bien que le montant des remises confidentielles versées par les fabricants de médicaments ait augmenté substantiellement au cours des 10 dernières années, les ressources affectées à la gestion de ces remises sont demeurées proportionnellement limitées. Qui plus est, le Ministère nous a fait savoir que l'envergure, le nombre et la complexité des ententes avaient eu une incidence notable sur le traitement des remises au cours des dernières années. Si certaines remises sont relativement simples (notamment les ristournes), d'autres peuvent comporter des modalités complexes de partage de risques, susceptibles d'englober de multiples fabricants et différents délais d'exécution. De ce fait, certains retards sont attribuables à la contestation des montants par les fabricants ou aux demandes de données du Ministère pour recalculer les remises de façon indépendante.

RECOMMANDATION 1

Pour que les remises soient versées rapidement par les fabricants de médicaments et que les montants soient exacts, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- établir des politiques et des procédures officielles régissant le processus de remise, et surveiller le respect de ces politiques et procédures;
- faire un examen des données de traitement des remises afin de déterminer et corriger les causes de délai afin d'assurer une plus grande efficacité, y compris une meilleure affectation des ressources en personnel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie cette recommandation étant donné qu'il est important d'assurer l'excellence et l'efficacité opérationnelles. Le Ministère reconnaît que la valeur et la complexité des remises ont augmenté au cours des dernières années et qu'il consacre des ressources additionnelles (comme du personnel) pour officialiser les procédures et assurer une facturation et une remise opportunes. En 2016-2017, du personnel additionnel a été ajouté et une équipe dédiée a été créée afin d'assurer une plus grande capacité à appuyer les négociations et la gestion des contrats, y compris les activités de rapprochement. Le processus de rapprochement fait aussi l'objet d'un examen afin de déterminer les occasions de rationalisation et/ou d'automatisation afin de réduire le temps qu'il faut pour venir à bout du processus. À mesure que des changements seront mis en oeuvre, la documentation, les politiques et les procédures seront mises à jour.

4.2 Les prix des médicaments génériques ont diminué sensiblement au cours des 10 dernières années, mais l'Ontario continue de payer plus pour ces médicaments que d'autres payeurs publics

4.2.1 En dépit de réformes importantes, les prix des médicaments génériques en Ontario demeurent plus élevés que dans d'autres administrations et d'autres pays

Bien que le coût total des médicaments génériques (2 milliards de dollars; se reporter à la **figure 7**) ait représenté le tiers environ des coûts totaux au titre des médicaments en 2015-2016, le nombre de demandes de paiement ayant trait à des médicaments génériques a représenté une proportion plus élevée, atteignant à peu près les deux tiers des demandes présentées dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario.

Il ressort de notre audit que le Ministère a fait des progrès importants en vue de réduire les prix des médicaments génériques au cours des 10 dernières années; toutefois, il serait impossible de réduire davantage les prix. De fait, les prix des médicaments génériques demeurent plus élevés en Ontario que dans sept autres pays de

référence (France, Allemagne, Italie, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis). C'est particulièrement le cas des médicaments génériques agréés aux termes du cadre pancanadien de tarification dégressive (qui est expliqué dans les prochaines sections). En mars 2015, les prix médians payés à l'étranger pour ces médicaments demeurent de 28 % inférieurs aux prix canadiens, et ce, malgré la faiblesse de notre dollar. L'absence de processus d'appel d'offres concurrentiel pour les médicaments génériques joue dans la différence de prix pour les Programmes publics de médicaments de l'Ontario, les programmes publics de médicaments canadiens ainsi que ceux de certains autres pays.

Nous avons décrit à la **section 2.1.2** les modifications de la réglementation qui ont donné lieu depuis 2006 à une diminution constante des prix des médicaments génériques faisant l'objet d'un remboursement par le Ministère. Depuis 2013, le Ministère a continué de réduire les prix des médicaments génériques grâce à sa participation à l'Alliance pancanadienne pharmaceutique. L'Alliance a mis de l'avant deux grandes initiatives touchant les médicaments génériques : la première a permis de réduire les prix payés pour les médicaments génériques d'usage courant, tandis que la seconde a consisté à mettre en place un cadre de tarification dégressive applicable aux nouveaux médicaments génériques. Nous décrivons ces deux initiatives dans les sections qui suivent.

Initiative portant sur les prix des médicaments génériques d'usage très courant

En avril 2013, le Ministère et ses partenaires canadiens ont ramené les prix de six médicaments génériques très populaires à 18 % du prix du médicament de marque déposée de référence (le médicament de référence) dans le cadre du Processus compétitif d'appel d'offres provincial et territorial visant les médicaments génériques (le Processus). Il s'agit d'une approche conjointe qui tire parti du pouvoir d'achat combiné de l'ensemble des provinces et des territoires (à l'exception du Québec) afin d'obtenir les médicaments génériques à un prix plus bas. Auparavant, le prix payé par les provinces et les territoires oscillait entre 25 % et 40 % du prix du médicament de référence.

D'avril 2014 à avril 2016, le Ministère a réduit le prix de 12 médicaments additionnels, ce qui a porté de 6 à 18 le nombre de médicaments d'usage très courant dont le prix correspond à 18 % de celui du médicament de référence. Puis, en avril 2017, le Ministère a conclu une entente transitoire d'un an avec l'Association canadienne du médicament générique concernant le Processus, de manière à disposer de temps pour évaluer ce dernier et pour décider des prochaines étapes. L'Association canadienne du médicament générique représente un groupe de fabricants qui se spécialisent dans la production de médicaments génériques. La période de transition s'est accompagnée d'une réduction des prix de 6 des 18 médicaments d'usage très courant, ces prix étant ramenés de 18 % à 15 % de celui des médicaments de référence.

Le Ministère a déclaré que le Processus a permis de réaliser des économies importantes; toutefois, nous avons déterminé qu'il était possible d'appliquer des prix encore plus bas dans le cas des 18 médicaments génériques d'usage très courant dont le prix est fixé à 18 % de celui des médicaments de référence. En effet, une analyse menée par le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés en 2016 a révélé que les prix de ces médicaments au Canada ont diminué de 65 % entre 2007 et 2015, mais qu'en mars 2015, les prix moyens et médians en vigueur dans les sept pays de référence demeuraient inférieurs aux prix canadiens dans une proportion de 7 % et 28 %, respectivement. En raison du moment où elle a été menée, cette analyse ne tenait pas compte des six médicaments génériques d'usage très courant dont les prix correspondent dorénavant à 15 % de celui des médicaments de référence.

Au moment de notre audit, le Ministère menait des négociations avec l'Association canadienne du médicament générique à propos du Processus (et du cadre de tarification dégressive, dont il

est question à la prochaine section). Du fait que ces négociations étaient en cours, le Ministère ne pouvait nous communiquer de renseignements additionnels.

Cadre de tarification dégressive des nouveaux médicaments génériques

En novembre 2014, le Ministère a publié un appel à commentaires au sujet d'une proposition de l'Association canadienne du médicament générique consistant à établir un cadre de tarification dégressive des médicaments génériques autres que ceux d'usage très courant. Aux termes du cadre de tarification en vigueur alors, les prix des médicaments génériques devaient correspondre à 25 % de ceux des médicaments de référence dans le cas des médicaments solides, et à 35 % dans le cas des médicaments liquides, quelques exceptions étant prévues. Voici une description de la manière dont le cadre proposé s'applique (un résumé est présenté à la **figure 8**) :

- Lorsqu'il n'y a pas d'autres médicaments génériques inscrits au Formulaire ou disponibles sur le marché canadien (médicament générique de source unique), le prix équivaut à 85 % du médicament de référence, ou à 75 % de ce prix s'il n'y a pas d'autre province ou territoire ayant une entente relative à l'inscription du médicament de référence.
- S'il y a seulement deux produits génériques disponibles sur le marché canadien (médicaments génériques provenant de deux sources), leur prix est de 50 % de celui du médicament de référence.
- S'il y a au moins trois médicaments génériques, les règles antérieures (25 % et 35 %) s'appliquent.

Dans le cadre de l'Accord sur les médicaments génériques de l'Alliance pancanadienne pharmaceutique le Ministère a mis en œuvre le Cadre de tarification dégressive et modifié un règlement de la *Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario* en mai 2015. Le cadre a été appliqué de façon rétroactive aux médicaments inscrits au formulaire le 1er avril 2013 ou par la suite.

Contrairement au Processus compétitif d'appel d'offres provincial et territorial visant les médicaments génériques, dans le cadre duquel le prix de 18 médicaments génériques a été ramené à 18 % de celui du médicament de référence, le cadre de tarification dégressive a permis aux fabricants de médicaments génériques de source unique et de deux sources de fixer des prix plus élevés (50 %, 75 % ou 85 % du prix du médicament de référence) que ce qu'aurait permis le cadre de tarification établi dans le cadre des réformes de 2010 sur les médicaments (25 % du prix du médicament de référence). Ce cadre antérieur permettait toutefois à l'administrateur en chef d'envisager des

Figure 8 : Cadre de tarification dégressive des médicaments génériques du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en vigueur au 1er avril 2013

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nombre de médicaments génériques disponibles qui sont équivalents au médicament de marque déposée de référence	Prix du médicament générique (en proportion du prix du médicament de marque déposée)
(Lorsqu'il n'y a aucune autre province qui n'a d'entente d'établissement de prix pour le médicament de marque déposée de référence)	85
1	75
2	50
3 ou plus	25 (pilules et médicaments solides administrés par voie orale) 35 (médicaments liquides, timbres, préparations injectables, inhalateurs, etc.)

exceptions faisant en sorte que le prix de certains médicaments génériques soit plus élevé que ce qui était autorisé en temps normal.

Nous avons aussi noté que les prix des médicaments génériques mis en marché conformément au cadre de tarification dégressive sont plus élevés que ceux payés dans d'autres pays. Selon une analyse menée par le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés en 2016, les prix de ces médicaments au Canada ont diminué de 45 % entre 2007 et 2015, mais les prix en vigueur dans les sept pays de référence demeuraient inférieurs aux prix moyens et aux prix médians canadiens dans une proportion de 16 % et de 28 %, respectivement, en mars 2015. L'importance de cet écart indique que les prix des médicaments génériques mis en marché aux termes du cadre de tarification dégressive pourraient être réduits davantage.

Selon nous, le cadre de tarification dégressive a comme inconvénient qu'il peut inciter les fabricants de médicaments à se concentrer sur les catégories de médicaments à source unique et à deux sources, ce qui leur permet d'appliquer des prix plus élevés, d'où un coût additionnel pour le Ministère. Ce dernier n'a pas ventilé le montant total des dépenses rattachées à ces catégories de médicaments à l'échelle provinciale, étant donné que la croissance relative des catégories en question depuis la mise de l'avant du cadre de tarification dégressive et le nombre de médicaments génériques dans ces catégories sont suivis à l'échelle nationale.

De plus, au moment de notre audit, le Ministère ne s'était pas penché sur les prix des médicaments génériques déjà inscrits au Formulaire avant le 1er avril 2013, et qui n'avaient pas été assujettis au Processus (décrit à la section précédente) ni au cadre de tarification dégressive. Le Ministère ne pouvait fournir de commentaire sur la question de savoir s'il allait aborder les prix de ces médicaments dans le cadre de ses négociations avec l'Association canadienne du médicament générique.

Il est à noter que, aux fins de notre analyse du cadre de tarification dégressive, le prix ne constitue pas à nos yeux l'unique paramètre de mesure de la valeur. Nous comprenons que ce cadre peut présenter plusieurs avantages, entre autres une plus grande transparence de la politique d'établissement des prix ainsi qu'une stabilité et une prévisibilité accrues sur le marché des médicaments génériques, ce qui peut aider les fabricants de médicaments à planifier la mise en marché de leurs médicaments génériques en Ontario. Faciliter l'entrée des médicaments sur le marché donnera lieu à certaines économies, car le prix des médicaments génériques ne représente qu'une fraction de celui des médicaments de marque déposée correspondants. En outre, d'autres modèles d'établissement des prix, par exemple les soumissions en régime de concurrence, peuvent entraîner une diminution du nombre de fournisseurs de médicaments génériques et faire augmenter le risque de pénurie de médicaments, ce qui pourrait réduire l'accès aux soins pour les patients.

Entente de 1,5 milliard de dollars entre le Québec et l'Association canadienne du médicament générique

Au moment de notre audit, le gouvernement du Québec et l'Association canadienne du médicament générique avaient conclu une entente de principe qui permettra au Québec de réaliser des économies dont le montant prévu s'élève à 1,5 milliard de dollars sur cinq ans à compter du 1er octobre 2017. Ces économies prendront la forme de remises sur les coûts des médicaments génériques existants et des nouveaux médicaments génériques qui seront mis sur le marché. En contrepartie, le Québec convient de ne pas lancer d'appels d'offres concurrentiels ayant trait à des médicaments génériques au cours des cinq années où l'entente sera en vigueur. Les parties mettaient la dernière main à l'entente lors de notre audit, et les détails de cette dernière n'avaient pas encore été rendus publics.

Cette entente de principe est une autre preuve que les prix des médicaments génériques au Canada peuvent être encore plus bas. Aux

termes des lois et des règlements québécois, les prix des médicaments génériques doivent être établis en fonction des meilleurs prix accordés à l'ensemble des régimes provinciaux d'assurance-médicaments. Bref, si le Québec peut obtenir des remises additionnelles sur ces prix, cela signifie que les autres provinces et les territoires peuvent obtenir des prix plus bas. Cependant, pour obtenir les remises en question, il a fallu convenir de ne pas demander de soumissions ayant trait à des médicaments génériques. Le Ministère devra évaluer soigneusement si une entente de ce genre serait plus économique qu'un appel d'offres.

Comparaison avec les prix des médicaments génériques dans d'autres pays

Nous avons observé qu'il y a des pays, dont la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, qui paient des prix plus bas pour certains médicaments génériques que le Programme de médicaments de l'Ontario. En comparant 20 médicaments génériques dans le formulaire de l'Ontario, notre analyse a révélé qu'en 2016-2017, l'Ontario a payé environ 100 millions de dollars (ou environ 70 %) de plus pour les mêmes médicaments de même concentration que la Nouvelle-Zélande. Les médicaments faisant partie de notre échantillon étaient d'usage très courant dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario, et ils figuraient aussi sur le formulaire de la Nouvelle-Zélande. (Des spécialistes de l'industrie ont précisé que les prix des médicaments génériques en Nouvelle-Zélande sont parmi les plus bas à l'échelle internationale.)

Dans le cadre de la comparaison de l'Ontario avec les États-Unis, nous avons noté que les programmes Medicare et Medicaid, qui sont exécutés par l'administration fédérale américaine, sont similaires au Programme de médicaments de l'Ontario, en ce sens qu'ils couvrent le coût des médicaments pour les personnes âgées et les personnes handicapées ou à faible revenu. Cela dit, les bénéficiaires de Medicare et de Medicaid sont beaucoup plus nombreux que ceux du Programme de médicaments de l'Ontario, de sorte que nous n'avons pas comparé les prix inscrits au Formulaire de ces programmes à ceux des médicaments dont le coût est assumé par l'Ontario. Nous avons plutôt fondé notre comparaison sur les prix du formulaire du département américain des Anciens combattants. (Dans le cadre de ce programme de médicaments du département américain, l'administration fédérale rembourse les médicaments aux anciens combattants admissibles et utilise les appels d'offres concurrentiels pour son approvisionnement de médicaments génériques.)

Nous avons constaté que 2 des 20 médicaments génériques de l'échantillon constitué à partir du formulaire de la Nouvelle-Zélande n'étaient pas financés par le département américain des Anciens combattants. Sur les 18 autres médicaments, 17 avaient un prix inférieur à celui en vigueur en Ontario; le prix de l'autre médicament était plus élevé que le prix en Ontario. L'un des 17 médicaments en question a été rayé du Formulaire par le Ministère en janvier 2017 dans le contexte de l'initiative visant à contrer la crise des opioïdes.

Nous faisons toutefois preuve de prudence dans nos comparaisons des prix en Ontario et dans d'autres pays, car il faut bien noter que tous ces régimes d'assurance-médicaments s'inscrivent dans des contextes très différents, notamment en ce qui touche les populations, les données démographiques et les profils de santé. Il se peut aussi que certains pays obtiennent leurs médicaments à des prix plus bas, mais qu'ils doivent en contrepartie renoncer à d'autres avantages possibles. Par exemple, la décision de la Nouvelle-Zélande de ne pas financer le coût de médicaments donnés a souvent suscité la controverse, et les critiques soutiennent que cette approche est axée davantage sur les prix des médicaments et les répercussions financières que sur la médecine fondée sur des preuves et la qualité des soins offerts aux patients. Ajoutons que les pénuries de médicaments sont devenues plus fréquentes en Nouvelle-Zélande, un risque que l'on court lorsqu'un fabricant de médicaments se voit accorder des droits exclusifs et devient l'unique fournisseur d'un médicament.

4.2.2 Certains hôpitaux de l'Ontario paient moins pour certains médicaments génériques courants remboursés par les programmes publics de médicaments de l'Ontario

Nous avons constaté que les hôpitaux ontariens payaient en moyenne 85 % de moins que les programmes publics de médicaments de l'Ontario dans le cas d'un échantillon de médicaments génériques, et nous avons noté des prix différents pour les mêmes médicaments, malgré le fait que, dans les deux cas, les achats étaient réglés à même les fonds publics. De tels écarts sont attribuables aux méthodes d'approvisionnement et aux caractéristiques du marché, qui sont différentes dans les deux cas. Le Ministère se conforme au Processus compétitif d'appel d'offres provincial et territorial visant les médicaments génériques et au cadre de tarification dégressive (qui est décrit à la **section 4.2.1**), tandis que les hôpitaux ont le plus souvent recours à des organismes de groupement d'achats pour obtenir des produits médicamenteux. Les prix obtenus par des organismes de groupement d'achats sont aussi offerts à tous les autres hôpitaux membres de ces organismes.

Comparaison des achats en régime de concurrence des hôpitaux et du cadre de tarification des médicaments génériques du Ministère

Les organismes de groupement d'achats ont recours à un processus d'achat en régime de concurrence pour se procurer des médicaments au nom des hôpitaux. Dans cette approche, les fabricants de médicaments présentent des soumissions pour la fourniture des médicaments aux hôpitaux, et le contrat est accordé au soumissionnaire retenu. Ce genre de processus d'approvisionnement concurrentiel ouvert est requis aux termes de la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic de l'Ontario, qui s'applique aux hôpitaux et à d'autres organismes désignés, conformément à l'article 12 de la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*. Les soumissions sont évaluées au moyen d'une matrice qui englobe le prix, le volume à fournir et tous les autres facteurs pertinents. Le cadre de tarification des médicaments génériques (**figure 8**) repose sur une approche différente, les prix des médicaments génériques correspondant à un pourcentage donné du prix des médicaments de marque déposée équivalents.

Les organismes de groupement d'achats négocient aussi des ristournes confidentielles sur les médicaments génériques; pour sa part, le Ministère ne négocie généralement pas de telles ristournes.

Les besoins des hôpitaux et les besoins de la collectivité en général

Les médicaments utilisés dans les hôpitaux sont souvent différents de ceux couverts par les programmes publics de médicaments de l'Ontario et destinés à la collectivité en général; on peut penser par exemple à certains médicaments contre le cancer et aux médicaments utilisés durant une intervention chirurgicale. Il y a toutefois des médicaments qui sont utilisés dans les deux environnements. Nous avons effectué une comparaison portant sur un échantillon de médicaments génériques utilisés à la fois dans la collectivité en général et dans les hôpitaux, et nous avons constaté que les hôpitaux obtenaient des prix de 85 % plus bas. En d'autres termes, le prix payé par les hôpitaux est égal à 15 % de celui figurant sur le Formulaire. Pour ces médicaments que nous avons comparés, les Programmes publics de médicaments de l'Ontario ont payé 271 millions de dollars de plus en 2016-2017 pour les mêmes médicaments de la même concentration que les hôpitaux.

Jusqu'ici, ni le Ministère ni les hôpitaux n'ont procédé à une analyse ou à un examen comparatif de leurs pratiques d'approvisionnement respectives afin de déterminer si le recours à un processus d'approvisionnement concurrentiel

de médicaments par le Ministère permettrait de maximiser les économies pour la province.

Dans chaque hôpital, le comité de pharmacologie et de thérapeutique ou un comité équivalent évalue les pharmacothérapies en vue de les inscrire au formulaire de l'hôpital ou de les en enlever, ainsi qu'aux fins d'établir des politiques et des procédures touchant la consommation de médicaments. Ces comités sont composés de personnes ayant une formation en médecine, en sciences infirmières et en pharmacie, et ils mènent leurs activités en conformité avec le mandat qui sous-tend les normes d'agrément de l'hôpital.

Perspectives d'approvisionnement concurrentiel à l'égard des médicaments génériques en Ontario

Nous avons mentionné les avantages reliés aux prix que peut offrir un processus d'approvisionnement concurrentiel en médicaments génériques comme ceux utilisés dans d'autres pays ainsi que par les hôpitaux ontariens; cependant, rien ne garantit que l'Ontario puisse, avec un système similaire, obtenir les mêmes prix pour les médicaments en question. Par exemple, on ne sait pas quels sont les facteurs pris en compte par le fabricant de médicaments (comme le volume) lorsqu'il présente une soumission dans d'autres pays. Une mise en garde s'impose également : la Nouvelle-Zélande et les États-Unis accordent des droits d'approvisionnement exclusifs à un ou plusieurs fabricants dont l'offre est la plus concurrentielle; or, il existe un risque important de pénurie de médicaments, avec les répercussions que ceci entraîne au chapitre de l'accès des patients à ces médicaments, lorsqu'un fournisseur unique ou un petit nombre de fournisseurs sont autorisés à contrôler l'approvisionnement, ce que l'on a d'ailleurs pu observer en Nouvelle-Zélande.

Nous concluons que le Ministère et les hôpitaux de l'Ontario doivent tenir compte des conséquences d'éventuelles pénuries de médicaments et de toute la question de l'approvisionnement en médicaments pour la dispensation de soins aux patients lorsqu'il est question des systèmes d'appels d'offres concurrentiels. Nous notons toutefois aussi que le Ministère n'a pas analysé la manière dont d'autres pays ainsi que les hôpitaux de l'Ontario achètent leurs médicaments génériques, afin de pouvoir intégrer leurs pratiques exemplaires à ses propres programmes de médicaments.

RECOMMANDATION 2

Pour que l'Ontario soit plus à même d'obtenir le meilleur prix possible des fabricants de médicaments génériques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- mener une analyse coûts-avantages afin de déterminer si certaines pratiques exemplaires (comme les appels d'offres) adoptées par d'autres administrations (dont la Nouvelle-Zélande et les États-Unis) et par les hôpitaux ontariens pourraient être plus avantageuses que l'actuel cadre de tarification dégressive;
- collaborer avec d'autres administrations par l'entremise de l'Alliance pancanadienne pharmaceutique dans le but d'explorer des façons de négocier un meilleur Cadre de tarification dégressive pour les médicaments génériques.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie cette recommandation étant donné qu'il est important d'explorer régulièrement d'autres modèles d'établissement de prix qui pourraient produire une valorisation additionnelle. Les modèles de prix dans une administration ne conviennent pas nécessairement dans une autre, en raison de divers facteurs, et chaque modèle a ses avantages et ses désavantages qui doivent être analysés et pris en considération. Il faut noter que le Ministère a déjà mis de l'avant un processus d'appel d'offres concurrentiel en 2008 qui n'a pas réussi à réaliser un modèle d'économies pour les médicaments génériques.

Il y a du travail en cours par l'entremise de l'Alliance pancanadienne pharmaceutique (APP) pour explorer des modèles d'établissement de prix des médicaments génériques dans toutes les administrations participantes de manière uniforme et prévisible. L'APP collabore actuellement avec le secteur du médicament générique pour réaliser de plus grandes économies et de la valorisation additionnelle.

4.3 L'accès à la plupart des médicaments est rapide, mais des retards surviennent dans les cas d'accès exceptionnel

L'un des principaux éléments du mandat du Ministère consiste à s'assurer que les bénéficiaires admissibles des programmes aient rapidement accès aux médicaments lorsqu'ils en ont besoin. Nous avons observé que le Ministère s'acquitte de cette responsabilité pour la majorité des bénéficiaires lorsque leurs médicaments sur ordonnance figurent sur le Formulaire. Nous avons aussi examiné le processus utilisé par le Ministère pour l'inscription et le financement de nouveaux médicaments, et nous avons constaté qu'il reposait sur des données cliniques et sur une analyse coût-efficacité, ainsi que cela est décrit à la prochaine sous-section.

Inscription au Formulaire et financement de nouveaux médicaments

Pour qu'un médicament soit inscrit au Formulaire provincial, Santé Canada doit en approuver la vente. Les programmes publics de médicaments de l'Ontario ne couvrent pas tous les médicaments approuvés pour la vente parce que le Ministère doit trouver le juste équilibre entre les besoins des Ontariens, les coûts des médicaments, la preuve de leur efficacité comparativement à d'autres options financées disponibles et les considérations financières, y compris la viabilité des programmes. Pour cette raison, les médicaments brevetés (médicaments de marque) sont soumis au processus pancanadien pour éclairer la prise de décisions dans l'administration avant l'approbation de la couverture en vertu du Programme de médicaments de l'Ontario, tel qu'indiqué à l'**annexe 7.** De plus, à la lumière de l'examen des données probantes par l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé ou par le Comité d'évaluation des médicaments du Ministère, il peut être plus à propos de financer le coût de certains médicaments dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel (se reporter à la **section 2.1.1**) que de les inscrire au Formulaire, d'assortir leur financement de critères particuliers ou de ne pas accorder de financement pour ces médicaments.

Tout comme les fabricants de médicaments de marque déposée, les fabricants de médicaments génériques doivent demander et obtenir une autorisation de Santé Canada. Toutefois, contrairement aux médicaments de marque déposée, la plus grande part des médicaments génériques (environ 90 % à 95 % de ceux ayant fait l'objet d'une demande d'inscription au Formulaire) ne nécessitent pas un examen par le Programme commun d'évaluation des médicaments ou le Programme pancanadien d'évaluation des médicaments oncologiques, ni par le Comité d'évaluation des médicaments du Ministère, parce qu'ils sont équivalents à des médicaments de marque déposée ayant déjà été assujettis au processus d'approbation. C'est l'administrateur en chef des programmes publics de médicaments de l'Ontario qui prend la décision finale concernant l'inscription du médicament ou le financement de son coût.

Le Ministère raye rarement un médicament du Formulaire, sauf s'il est établi que ce médicament est dangereux ou si le fabricant a cessé de le produire. Avant de rayer ainsi un médicament, le Ministère prend en compte la consommation actuelle de ce médicament par les patients, afin d'éviter qu'un groupe de patients n'ait plus accès

à un médicament dont ils ont besoin ou à une solution thérapeutique de rechange.

4.3.1 Le délai de traitement total de certains médicaments couverts par le Programme d'accès exceptionnel était excessif

Nous avons remarqué qu'il survenait des délais (mesurés en termes de « délai de traitement », que nous définissons plus loin dans cette section), lorsque les patients ont besoin de médicaments d'ordonnance qui ne se figurent pas sur le Formulaire, mais qui peuvent être obtenus à la suite d'un examen des faits propres au cas dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel du Ministère.

Cela explique que ce programme reçoive environ 24 000 appels chaque année, soit une centaine par jour, et que, dans 88 % des cas, les personnes veulent savoir où en est le traitement de leur demande. Lors d'une enquête menée en mai 2016 par Action Cancer Ontario, 52 oncologues sur 66 (soit près de 80 %) ont déclaré que, en cas de retard dans l'approbation d'une demande, ils devraient reporter le traitement thérapeutique. Le même groupe d'oncologues participant à l'enquête ont fait aussi valoir qu'ils tenteraient d'obtenir un approvisionnement du médicament par compassion auprès du fabricant (près de 76 % des oncologues ont déclaré qu'ils le feraient) et encourageraient les patients à payer eux-mêmes pour l'ordonnance (près de 35 % des oncologues participants ont indiqué qu'ils le feraient). Des documents internes du Ministère font eux aussi mention d'inefficiences du Programme d'accès exceptionnel qui donnent lieu à des retards dans le traitement des demandes relatives à des médicaments qui font appel à un examen selon les faits propres à chaque cas. La **figure 9** illustre la manière dont certains de ces retards peuvent se produire.

En 2016-2017, Les coûts du Ministère associés aux médicaments approuvés dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel étaient d'environ 810 millions de dollars pour environ 65 850 Ontariens qui avaient utilisé environ 580 médicaments dans la liste de plus de 1 000 médicaments faisant appel à un examen des faits propres au cas pour satisfaire les critères approuvés.

Entre 2010-2011 et 2015-2016, le nombre de demandes uniques de couverture du Programme d'accès exceptionnel a augmenté de 26 %, passant de 56 520 à environ 71 460. Au cours de la même période, le nombre de lettres transmises aux médecins en réponse aux demandes de ces derniers (y compris celles visant à demander un complément d'information) a augmenté de 32 % entre 2010-2011 et 2015-2016, passant de 67 760 à environ 89 450.

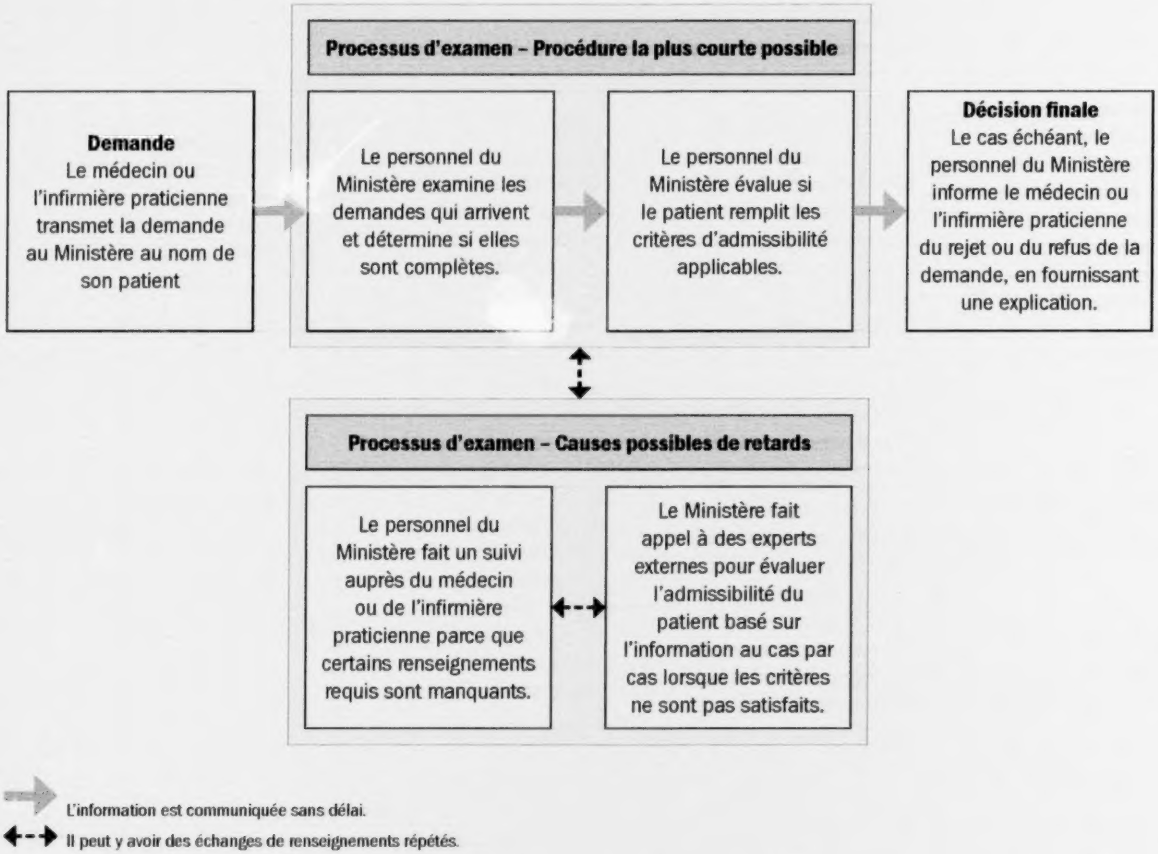
Nous définissons le « délai de traitement » comme le temps entre le moment où le Ministère reçoit la demande de couverture originale et le moment où il fait part de sa décision. Le Ministère ne fait pas de suivi systématique ou de rapports publics sur le délai de traitement de chaque demande pour l'ensemble des patients, et par conséquent, il n'a pas de normes et de cibles pour satisfaire les délais de traitement du patient. Cependant, il a calculé ces délais de traitement totaux pour faire suite à notre demande.

Nous avons déterminé que le délai de traitement de nombreuses demandes était trop long. Par exemple, en 2016-2017:

- Le délai de traitement total pour les deux médicaments biologiques les plus souvent demandés (soit 3 796 demandes pour l'adalimumab et 4 032 l'infliximab, tous deux utilisés pour le traitement de l'arthrite, de l'uvéite, de la maladie inflammatoire chronique de l'intestin et d'autres problèmes de santé) se situait en moyenne entre 34 et 41 jours ouvrables, c'est-à-dire sept à huit semaines. (Les médicaments biologiques sont des produits pharmacologiques extraits de sources naturelles, souvent au moyen de technologies génétiques de pointe.)
- Il y a eu 107 autres demandes concernant un médicament pour le traitement des troubles gastro-intestinaux (le bromure de pinavérium)

Figure 9 : Étapes du traitement des demandes dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



dont le traitement a pris en moyenne 59 jours ouvrables, ou environ 12 semaines.

- Également, 242 demandes relatives à un médicament pour l'asthme et d'autres indications (le budésonide) ont pris en moyenne 57 jours ouvrables à traiter, ou 11 semaines environ.
- Dans le cas de 469 demandes portant sur un médicament pour le traitement de l'hépatite C (le sofosbuvir), il a fallu en moyenne 44 jours ouvrables, ou quelque 9 semaines, avant que le Ministère prenne une décision de financement.

Le Ministère a indiqué que le long délai de traitement des demandes relatives aux deux médicaments biologiques les plus demandés tenait en partie au fait qu'il y avait environ 20 % des demandes où l'on attendait un complément d'information des médecins, et 20 % où un examen externe était requis (ainsi que cela est illustré à la **figure 9**). Les examens externes sont nécessaires pour les cas exceptionnels ou plus complexes. Ils sont menés par des médecins à qui le Ministère fait appel afin d'évaluer la situation médicale particulière du bénéficiaire par rapport aux critères de financement du Ministère.

4.3.2 Le Ministère ne publie pas de rapport sur les délais de traitement réels

Au lieu de faire publiquement rapport sur les délais de traitement totaux, le Ministère publie sur une base hebdomadaire et annuelle le nombre moyen

de jours requis pour fournir une réponse initiale (et non une décision) et faire le suivi de tout élément d'information manquant auprès du médecin des patients. La raison pour laquelle le Ministère présente cette information (selon le temps écoulé jusqu'à la réponse initiale dans chaque cas) est que ce dernier n'exerce aucun contrôle sur le temps d'attente avant d'obtenir les renseignements manquants, de sorte qu'il ne convient pas de se fonder sur le délai de traitement total pour mesurer le rendement réel du Programme. Le Ministère a également indiqué qu'il n'était pas en mesure de suivre tous les éléments qui constituaient les délais de traitement de l'ensemble des patients. Mais, du point de vue du patient, c'est le temps entre son rendez-vous avec un prescripteur, où le besoin d'un médicament est déterminé, et le jour où le prescripteur communique la décision du Ministère qui compte.

Cependant, même lorsque le Ministère mesure le temps basé sur le nombre de jours sous son contrôle (c'est-à-dire, par chaque temps de réponse), entre 2010-2011 et 2015-2016, le Ministère a le plus souvent échoué à atteindre les délais ciblés pour le traitement des demandes que soumettent les médecins pour leurs patients. Par exemple, on peut voir à la **figure 10** que, en 2015-2016, le Ministère n'a pu fournir une réponse initiale dans les délais qu'il s'est fixés que dans 48 % des cas, alors que la cible est de 85 %.

En 2015-2016, environ le tiers des 89 452 réponses ont été classées dans l'une des trois files d'attente prioritaires que le Ministère ciblait pour une réponse entre trois et dix jours ouvrables. La **figure 10** présente le pourcentage de fois où le Ministère a respecté son délai de réponse cible et le nombre moyen de jours pour chaque catégorie de 2010-2011 à 2015-2016. Il ressort de la tendance observée que, exception faite de la catégorie non urgente (qui se classe au dernier rang par ordre de priorité), le délai de réponse moyen cible n'a pas été respecté. En moyenne, les réponses prennent plus de temps à fournir pour les demandes jugées les plus urgentes que pour celles qui le sont moins. Ainsi, en 2015-2016, le Ministère n'a atteint ses cibles que dans une proportion de 19 % à 36 % pour les catégories urgentes, comparativement à 85 % pour les catégories non urgentes. Nous avons également constaté ce qui suit :

- Les cibles pour les réponses aux demandes de priorité 1 et de priorité 2, soit un délai d'au plus trois et cinq jours respectivement, n'ont été atteintes lors d'aucun des exercices examinés.
- Pour ce qui est des demandes relatives aux médicaments biologiques (qui incluent uniquement de tels médicaments), le délai de réponse cible d'au plus 10 jours n'a été atteint qu'en 2013-2014.
- Les réponses aux demandes non urgentes, qui se classent au dernier rang par ordre de priorité, ont toujours été fournies dans le délai cible d'au plus 30 jours depuis 2012-2013.

4.3.3 Les faiblesse dans le traitement des demandes d'accès exceptionnel sont connues depuis 2010

Le Ministère a fait des propositions pour corriger les lacunes du programme dès 2010, sept ans avant notre audit. On indiquait dans un document interne du Ministère daté de 2010 qu'un système comportant un mode de présentation en ligne des demandes, une fonction de réponse vocale interactive aux demandes de renseignements sur l'état des demandes et des décisions d'évaluation en ligne en temps réel pour certains médicaments, serait mis en place au premier trimestre de 2011-2012. Cependant, à la conclusion de l'étape du concept, ces propositions n'ont pas été approuvées pour passer à l'autre étape. En conséquence, une solution informatique pour corriger les problèmes du programme a été mise en veilleuse à cette époque. Même si le Ministère avait essayé de corriger les délais par des changements dans le traitement des demandes, son délai de réponse aux demandes d'accès exceptionnel n'ont toujours pas réussi à atteindre les cibles.

Figure 10 : Statistiques sur le délai de réponse initiale du ministère de la Santé et des Soins de longue durée aux demandes dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel, 2010-2011 à 2015-2016[1]

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Nbre de réponses du Ministère (comprend les approbations, les refus et les demandes écrites pour de l'information additionnelle ou manquante)	67 761	71 916	88 158	76 656	75 662	89 452
Degré de priorité[2,3] et délai de réponse cible	**Délai de réponse cible respecté en proportion du nombre de demandes (Nbre de jours ouvrables moyen avant de transmettre la réponse au médecin requérant)**					
Priorité 1 85 % <= 3 jours	36 % (13 jours)	32 % (10 jours)	40 % (6 jours)	50 % (6 jours)	40 % (6 jours)	36 % (7 jours)
Priorité 2 85 % <= 5 jours	13 % (32 jours)	25 % (20 jours)	31 % (12 jours)	56 % (9 jours)	33 % (12 jours)	19 % (22 jours)
Médicaments biologiques 85 % <= 10 jours	10 % (42 jours)	31 % (26 jours)	66 % (12 jours)	71 % (10 jours)	23 % (22 jours)	30 % (23 jours)
Demandes non urgentes 85 % <= 30 jours	29 % (66 jours)	61 % (31 jours)	84 % (20 jours)	91 % (11 jours)	79 % (19 jours)	85 % (17 jours)
Pourcentage de réponses et de suivis effectués dans les délais cibles (moyenne pondérée)	**25 %**	**39 %**	**58 %**	**69 %**	**43 %**	**48 %**

1. Les statistiques sur le délai de réponse du Ministère ne comportent pas de mesure du temps requis pour que la décision faisant suite à une demande de couverture de médicaments soit communiquée au bénéficiaire ou au médecin (délai de traitement); elles indiquent plutôt le temps requis pour transmettre une réponse initiale ou pour faire un suivi en cas de renseignements manquants. Lorsqu'une demande ne contient pas tous les renseignements requis, il peut y avoir plus d'une réponse fournie avant que le bénéficiaire soit informé de la décision du Ministère concernant la couverture du médicament.
2. Le classement des demandes dans chaque catégorie est fonction du médicament visé et des indications cliniques qui s'y rattachent.
3. Les noms des degrés de priorité ont été révisés le 1er avril 2017.

En 2015, le Ministère a proposé un nouveau système d'échange d'information numérique pour les demandes d'autorisation spéciale et a reçu l'approbation pour passer à la mise en oeuvre l'année suivante. Si l'on suppose que le nouveau système sera prêt en octobre 2018 comme prévu, il aura fallu trois ans pour y arriver depuis qu'il a été proposé en 2015. Selon les estimations établies par le Ministère en août 2016, le budget total du projet entre 2015-2016 et 2018-2019 s'élèvera à environ 14,4 millions de dollars.

Le Système SADIE des demandes d'autorisation spéciale est censé transformer les modes d'interaction des médecins et des infirmières praticiennes avec le Programme d'accès exceptionnel, et rationaliser le traitement administratif des demandes. Son but est de moderniser un processus qui est en grande partie manuel. Par exemple, à l'heure actuelle, les demandes sont reçues au moyen d'un service téléphonique, par courrier ou sous forme d'images télécopiées, et toutes ces données doivent être entrées manuellement dans le système. La prise de décisions concernant les demandes et l'application des critères d'admissibilité se font également de façon manuelle.

Le nouveau système permettra au Ministère d'agréger les données de nature plus clinique, par exemple les médicaments utilisés par chaque patient et les indications pertinentes, le problème de santé du patient, les critères qui sont remplis, les critères qui ne sont pas remplis et qui entraînent le rejet de la demande, le cas échéant, et les médicaments devant faire l'objet d'un examen externe. Étant donné que les décisions du Ministère concernant les médicaments visés par le

Programme d'accès exceptionnel doivent refléter un juste équilibre entre les facteurs cliniques et propres aux patients et les facteurs reliés aux coûts, ce type d'information aidera le Ministère à prendre de meilleures décisions à propos des médicaments dont il devrait financer le coût uniquement dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel ou en fonction d'autres critères bien précis au lieu de leur accorder une couverture générale en les inscrivant au Formulaire.

RECOMMANDATION 3

Pour que les patients puissent obtenir rapidement des médicaments dont la couverture peut être accordée aux termes du Programme d'accès exceptionnel, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- rationaliser les processus existants pour répondre constamment aux délais de réponse ciblés à toutes les demandes de médicaments couverts dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel;
- mener à terme la mise en œuvre du nouveau Système SADIE des demandes d'autorisation spéciale;
- utiliser ce nouveau système pour recueillir les données nécessaires pour éclairer les décisions en matière de politiques et d'administration du programme, par exemple la question de savoir s'il faut financer le coût de certains médicaments dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel, en fonction d'autres critères particuliers ou en leur accordant une couverture générale par voie d'inscription au Formulaire.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les Ontariens devraient recevoir un accès opportun et équitable aux thérapies efficaces et que les processus d'accès et de financement de ces thérapies doit être rationalisé, efficaces et viables pour bien desservir le public.

Le Ministère accepte la recommandation d'apporter des améliorations aux processus afin d'optimiser l'opportunité d'accès aux médicaments couverts dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel.

Le Programme d'accès exceptionnel reçoit entre 250 et 500 demandes par jour pour un examen des faits propres au cas tout en continuant de moderniser et d'optimiser ses processus manuels pour l'évaluation des demandes par des solutions technologiques, des initiatives de rationalisation et l'amélioration de la transparence des critères. La solution d'échange d'information numérique pour les autorisations spéciales sera lancée en 2018, en offrant un service numérique en ligne pour les prescripteurs qui posent une demande au Programme d'accès exceptionnel qui a la capacité de fournir des réponses en temps réel pour de nombreux médicaments au titre du Programme d'accès exceptionnel et des indications et d'améliorer l'opportunité des décisions d'accès aux médicaments. Le Ministère entend utiliser l'information obtenue de l'échange d'information numérique pour l'accès spécial à des fins de planification et d'analyse, y compris pour appuyer la prévision des améliorations continues du programme afin de satisfaire les besoins des cliniciens et des patients.

4.4 Le faible nombre d'inspections et les retards dans le signalement de fraudes possibles ont fait en sorte qu'aucune mesure n'a été prise à l'égard de cas suspects

4.4.1 Il n'y a eu qu'un petit nombre de pharmacies inspectées

Le Ministère supervise les paiements effectués dans le cadre des programmes publics de médicaments à plus de 4 260 entités qui fournissent des médicaments, notamment des pharmacies de

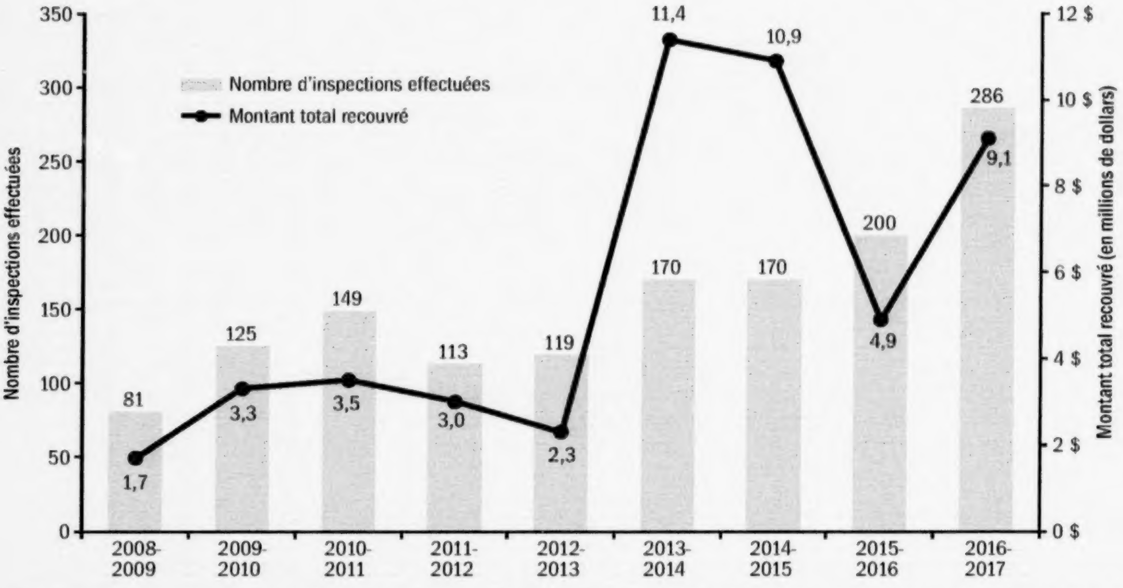
détail, dont certaines offrent aussi des services à des foyers de soins de longue durée. Considérant le personnel dont dispose le Ministère, il n'est pas possible, ou du moins serait-il peu pratique, d'inspecter toutes ces entités. Depuis que nous avons fait part de préoccupations concernant la portée des inspections dans notre audit de l'optimisation des ressources intitulé « Activité des programmes de médicaments », nous avons constaté que le nombre d'inspecteurs avait augmenté, passant de 3 en 2006-2007 à 10 en 2016-2017, et qu'il y avait aussi eu une hausse du nombre annuel d'inspections.

La **figure 11** montre qu'il y a eu 286 inspections en 2016-2017, comparativement à 81 en 2008-2009, et que le montant des recouvrements de paiements indus par suite de ces inspections est passé de 1,7 million à 9,1 millions de dollars. Nous avons en outre noté que le nombre d'inspections par inspecteur a aussi augmenté durant cette période, atteignant 29 inspections par année en 2016-2017, contre 12 en 2008-2009.

Mais en dépit de ces inspections plus nombreuses, nous avons constaté que le pourcentage de pharmacies et d'autres entités fournissant des médicaments qui avaient été inspectées par le Ministère demeure peu élevé. Le 1er février 2017, il y avait plus de 4 260 entités fournissant des médicaments qui pouvaient faire l'objet d'une inspection du Ministère. (Il y a régulièrement des ouvertures et des fermetures de pharmacies dans la province, de sorte que le nombre de pharmacies en exploitation change fréquemment.) Seulement 19 % de ces entités avaient été inspectées depuis qu'elles appartiennent à leur propriétaire actuel. La **figure 12** révèle que, depuis 2008-2009, de 2,4 % à 6,7 % environ de ces entités en exploitation ont été inspectées chaque année. Or, le nombre de pharmacies augmente en moyenne de quelque 3 % par année. Au taux d'inspections qui existe à l'heure actuelle, chaque pharmacie ou autre entité serait inspectée une fois aux 15 ans, ce qui demeure peu élevé, tout en constituant une amélioration par rapport à notre

Figure 11 : Nombre d'inspections effectuées et montant total recouvré, 2008-2009 à 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Note : Les pics dans les recouvrements en 2013-2014 et en 2014-2015 sont attribuables à six pharmacies ayant fait l'objet d'inspections qui ont donné lieu à des recouvrements importants, de l'ordre de 6,5 millions de dollars en 2013-2014 et de 5,96 millions en 2014-2015.

audit de 2007, ou c'était plutôt une fois tous les 30 ans.

Les responsabilités des inspecteurs consistent notamment à examiner les données des demandes de remboursement des pharmacies afin de déceler les écarts éventuels, de mener au besoin des inspections approfondies et de prendre des mesures pour recouvrer les sommes payées de façon indue.

Les inspections du Ministère sont habituellement menées en raison d'informations obtenues dans le cadre de travaux de forage de données ou d'analyse menés par les inspecteurs, ou encore de la vente prévue d'une pharmacie ou de sa fermeture ainsi que de la clôture de son compte au Ministère, de renseignements recueillis au moyen de la ligne antifraude du Ministère et de tuyaux du service téléphonique servant à répondre aux questions des pharmaciens. Un inspecteur peut examiner les documents que détient une pharmacie, sous une forme ou sous une autre, s'il pense que ces documents l'aideront à établir l'exactitude d'une demande de paiement.

4.4.2 Le Ministère a omis de saisir à temps la Police provinciale de l'Ontario de plusieurs cas possibles de fraude

Nous avons noté qu'il n'y a aucun protocole officiel établi entre le Ministère et la Police provinciale de l'Ontario concernant leurs communications mutuelles et le moment de ces communications lorsque des demandes suspectes sont décelées à la suite d'inspections de pharmacies. Cette situation a eu comme conséquence que la Police provinciale n'a pas mené d'enquête sur certains cas parce que l'information au sujet de ces derniers ne lui a pas été fournie à temps.

Dans le cadre d'une inspection, l'inspecteur peut déceler certains indices laissant penser qu'une demande frauduleuse a peut-être été faite aux programmes publics de médicaments de l'Ontario. La direction déterminera en fonction des faits propres à chaque cas si la situation doit être signalée à la Police provinciale de l'Ontario pour l'ouverture d'une enquête.

On constate à la **figure 12** que la Police provinciale de l'Ontario n'a été saisie d'aucun cas en 2013-2014 ni en 2014-2015, et que 2 dossiers lui ont été transmis à des fins d'enquête en 2015-2016, puis 13 en 2016-2017. Dans ce dernier cas, la transmission des 13 dossiers en question a fait suite à une rencontre entre la Police provinciale et le Ministère en août 2016, où les représentants de la Police provinciale ont demandé au personnel ministériel pourquoi il y avait si peu de dossiers transmis à des fins d'enquête, voire aucun. C'est peu après que le Ministère lui a acheminé les 13 dossiers en question pour enquête.

Nous avons observé que, relativement à tous ces cas, le Ministère a fermé les comptes de facturation des pharmacies, et qu'il a recouvré au total 1,8 million de dollars à la suite des inspections menées entre 2011 et 2015.

Nous avons appris lors de nos discussions avec des représentants de la Police provinciale à propos des 13 dossiers lui ayant été transmis en 2016-2017 que, pour 8 d'entre eux, il s'était

Figure 12 : Pourcentage de pharmacies et d'autres entités inspectées, et nombre de cas signalés à la Police provinciale de l'Ontario, 2008-2009 à 2016-2017

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	% de pharmacies et d'autres fournisseurs ayant fait l'objet d'une inspection	Nombre de cas signalés à la Police provinciale de l'Ontario à la suite des inspections
2008-2009	2,4	0
2009-2010	3,6	1
2010-2011	4,1	5
2011-2012	3,0	8
2012-2013	3,1	4
2013-2014	4,3	0
2014-2015	4,2	0
2015-2016	4,7	2
2016-2017	6,7	13

écoulé de 3,5 à 5 années depuis l'inspection initiale, de sorte qu'il était trop tard pour mener une enquête. Ces représentants nous ont expliqué que la principale raison pour laquelle ils n'avaient pas pu faire enquête sur tous les cas signalés était que le Ministère ne les avait pas transmis à temps. Le temps écoulé depuis l'infraction présumée, le manque de données probantes à examiner, le remboursement des sommes en cause au Ministère par la pharmacie concernée et les ressources limitées dont dispose la Police provinciale de l'Ontario expliquent pourquoi les dossiers n'ont pas fait l'objet d'une enquête. Le Ministère n'a pas pu expliquer pourquoi les cas en question n'avaient pas été signalés à la Police provinciale à temps.

Le Ministère a fermé les comptes de toutes les pharmacies concernées, mais huit de ces dernières n'ont pas fait l'objet d'un complément d'enquête de la Police provinciale, malgré l'existence de documents laissant soupçonner qu'il y avait eu facturation frauduleuse. Plus précisément :

- Dans chacun des huit cas, il y avait des écarts entre les achats et les ventes de médicaments, et la pharmacie ne pouvait expliquer pourquoi elle ne disposait pas de stocks de médicaments suffisants pour couvrir les ventes faisant l'objet d'une demande de paiement auprès des programmes publics de médicaments de l'Ontario.
- Dans trois des huit cas, des médecins ou des patients à qui on avait adressé des lettres de vérification ont nié avoir prescrit ou reçu les médicaments.
- Dans un autre cas, l'inspecteur a noté que, lors de chaque visite d'inspection sur place, il n'avait pas vu un seul patient ni entendu le téléphone sonner une seule fois.
- Le propriétaire d'une pharmacie a admis que, lorsqu'il n'y avait pas assez de médicaments en stocks pour exécuter l'ordonnance en entier, la pharmacie fournissait au patient les médicaments dont elle disposait mais établissait la facture pour la totalité des médicaments indiqués sur l'ordonnance. Si le patient ne venait pas récupérer le reste des médicaments, le propriétaire de la pharmacie les rajoutait à ses stocks sans les déduire de sa demande. Le propriétaire en question a déclaré que le personnel de la pharmacie était trop occupé pour s'occuper des formalités administratives nécessaires, et qu'il ne faisait pas parvenir le reste des médicaments au patient parce que la livraison coûtait trop cher.

RECOMMANDATION 4

Pour faire en sorte que des mesures appropriées soient prises en temps utile en cas d'éventuelles demandes de paiement frauduleuses, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec la Police provinciale de l'Ontario, doit établir et respecter un protocole officiel énonçant des critères et des objectifs en vue d'assurer l'échange de renseignements en temps utile.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que l'obtention opportune d'information de la Police provinciale de l'Ontario aidera à mieux mener les enquêtes dans des activités potentiellement frauduleuses d'exploitants de pharmacie. Le Ministère travaillera avec la Police provinciale pour établir un protocole officiel d'échange d'information. Cela s'inscrira dans un cadre axé sur le risque pour surveiller les paiements effectués aux pharmacies au titre du Programme de médicaments de l'Ontario.

4.4.3 De nombreuses demandes de paiement non valides n'ont pas été inspectées ou n'ont pas donné lieu à un recouvrement

Nous avons noté plusieurs circonstances où le Ministère a réglé des demandes de paiement non valides de pharmacies, mais où il n'a pas fait d'inspection ou pris de mesures de recouvrement,

ce qui a donné lieu à des paiements indus totalisant environ 3,9 millions de dollars.

Demandes de paiement relatives à des patients décédés

Il arrive parfois que des demandes de paiement ayant fait l'objet d'un versement aient trait à des patients qui sont décédés. Cela peut se produire par exemple lorsque le patient figure au dossier de distribution régulière de médicaments dans un foyer de soins de longue durée et que le pharmacien exécute une ordonnance après la date où le décès du patient a été enregistré. Dans un tel cas, la pharmacie est censée transmettre une annulation de la demande; bien souvent, la pharmacie pourra retourner les médicaments dans ses stocks. Le Ministère recouvre systématiquement les paiements de ce genre effectués aux pharmacies qu'il inspecte, car la date de décès est enregistrée dans le Système du réseau de santé. Par contre, s'il n'y a pas d'inspection, les paiements demeurent souvent non recouvrés. Ainsi, en 2015-2016, les recouvrements à la suite de demandes de paiement pour des patients décédés se sont établis à 42 365 $, malgré le fait que le Ministère a effectué des paiements totalisant quelque 951 900 $ au titre des ordonnances de ces patients, ce qui signifie qu'un montant d'environ 910 000 $ n'a pas été recouvré.

Demandes de paiement dont l'annulation a échoué

Nous avons constaté que des paiements sont parfois effectués en règlement de demandes que les pharmacies essaient subséquemment d'annuler en ligne. Une telle situation survient parfois parce que les pharmacies ne disposent que de sept jours pour annuler une demande en ligne à partir du Système du réseau de santé si la demande est injustifiée ou comporte des erreurs. Par exemple, un pharmacien peut transmettre une demande de paiement avant que le patient vienne chercher ses médicaments, mais ce dernier ne se présente pas. Au bout de sept jours, l'annulation ne sera pas traitée. (S'il s'écoule plus de sept jours après la présentation d'une demande de paiement en ligne, le système indique que la demande date de trop longtemps et indique à la pharmacie d'envoyer un formulaire d'annulation imprimé.) Le système consigne les demandes que l'on a ainsi tenté d'annuler et l'endroit où on a indiqué à la pharmacie d'envoyer manuellement un formulaire d'annulation. Si aucune demande d'annulation n'a été envoyée, les inspecteurs peuvent examiner et recouvrer ces montants lors de l'inspection des pharmacies. En 2015-2016, les recouvrements faisant suite à des demandes d'annulation ayant échoué se sont élevés à environ 900 000 $ et ont été effectués auprès de 130 pharmacies, ce qui représente 19 % de l'ensemble des recouvrements pour l'exercice. Les paiements effectués par le Ministère en règlement de demandes dont l'annulation a échoué atteignaient près de 3,1 millions de dollars, de sorte que les montants non recouvrés ont été d'à peu près 2,1 millions.

Nous avons observé que la norme sectorielle pour l'annulation de demandes de paiement est de 90 jours dans le cas des factures transmises par les pharmacies aux sociétés d'assurances privées. Si le Ministère accordait plus de temps aux pharmacies pour annuler leurs demandes, il effectuerait moins de paiements en règlement de demandes non valides.

Demandes de paiement relatives à des bénéficiaires non admissibles à des médicaments à usage restreint

Nous avons constaté qu'il y a des demandes de paiement qui ont trait à ce que l'on appelle des médicaments à usage restreint. Les médicaments de cette catégorie sont couverts uniquement pour certains usages bien précis, et les patients doivent correspondre à des critères cliniques pour être admissibles. Par exemple, le patient doit avoir un certain âge, être, selon le cas, un homme ou une femme, avoir un problème de santé particulier, présenter des symptômes précis ou

obtenir certains résultats de tests en laboratoire. Certains de ces médicaments ne sont pas d'usage général en raison de leur coût élevé; d'autres peuvent avoir d'importants effets secondaires chez certains patients. Il y a aussi des médicaments à usage restreint qui apporteront des bienfaits pour des problèmes de santé particuliers, mais qui pourraient aussi faire l'objet d'un usage plus étendu pour le traitement d'autres problèmes de santé.

Différentes raisons peuvent amener le médecin à prescrire un médicament à usage restreint à un patient qui ne répond pas aux critères de remboursement applicables. Parfois, le médecin ne s'arrêtera pas au fait qu'un substitut moins coûteux d'un médicament très efficace figure sur le Formulaire. Parfois aussi, le médecin peut être informé du fait que le médicament est efficace pour un problème de santé qui diffère des indications mentionnées sur le Formulaire et pour lesquelles le médicament est utilisé habituellement.

Depuis le 31 mai 2017, les demandes de financement présentées en vertu des critères utilisés pour les médicaments à usage restreint représentent environ 950 médicaments des 4 400 qui figurent sur le Formulaire. Au cours de l'exercice 2015-2016, les dépenses totales rattachées aux médicaments à usage restreint se sont élevées à 1,3 milliard de dollars, et 1,4 million de personnes ont pris ces médicaments. En 2015-2016, le Ministère a recouvré environ 1,08 million de dollars auprès de 148 pharmacies à la suite d'inspections portant sur des médicaments à usage restreint prescrits en fonction de critères qui n'étaient pas valides. La délivrance de médicaments à usage restreint lorsque les critères applicables ne sont pas remplis constitue la principale raison des recouvrements dans le cadre des inspections.

Nous avons établi que, souvent, le pharmacien n'a aucun moyen de vérifier si les critères cliniques sont remplis avant de dispenser un médicament à usage restreint. La raison en est que le Système du réseau de santé ne recueille pas de données cliniques et que le médecin n'est pas tenu de fournir cette information. Le médecin doit certifier au moyen d'un code de justification d'usage que les critères cliniques sont remplis, et le pharmacien doit vérifier le code; toutefois, si le code inscrit par le médecin est inexact, le pharmacien, même s'il inspecte comme il se doit les documents, ne pourra bien souvent détecter l'erreur. Faute d'un système d'information électronique en place et de liens avec les médecins, le pharmacien ne dispose pas de données cliniques pour l'éclairer. Le cas échéant, il doit se fonder sur son jugement professionnel pour confirmer l'admissibilité auprès du médecin ou du patient si cela est possible.

Par contre, les critères cliniques relatifs à l'âge et au sexe du patient peuvent être vérifiés avant le paiement, car cette information apparaît sur sa carte santé. Nous avons obtenu des données sur les demandes de l'année civile 2016 et mené une analyse portant sur un échantillon de demandes ayant trait à des médicaments à usage restreint comportant des critères relatifs à l'âge et au sexe, ce qui nous a permis de voir que des dépenses de 922 000 $ environ avaient été engagées alors que les critères applicables n'étaient pas remplis. Plus précisément :

- Conformément aux critères applicables à l'égard de deux médicaments distincts servant à traiter une maladie de la peau, le patient doit être âgé d'au moins 18 ans pour être admissible à un remboursement. Or, en 2016, il y a eu 164 demandes, qui ont donné lieu à des paiements totalisant 376 000 $, où le patient avait moins de 18 ans.
- Un autre médicament servant au traitement d'une maladie osseuse est couvert uniquement dans le cas des femmes. Néanmoins, toujours en 2016, il y a eu des paiements de 418 000 $ faisant suite à environ 1 100 demandes ayant trait à des hommes.

Dans ces deux cas, les médicaments semblent avoir été consommés de façon sécuritaire par les patients, et ceux-ci en ont peut-être ressenti des effets bénéfiques, malgré le fait qu'ils ne répondaient pas aux critères établis par le Ministère relativement aux médicaments à usage restreint en

question. Cependant, le Ministère ignorait pourquoi les médecins avaient prescrit ces médicaments, et il ne savait pas non plus si ses critères applicables aux médicaments étaient dépassés. Il ignorait également pourquoi les pharmaciens ne vérifiaient pas l'âge et le sexe des patients avant de soumettre une demande de paiement pour ces médicaments.

RECOMMANDATION 5

Pour que seules les demandes valides et appropriées donnent lieu à un paiement aux pharmacies, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- déterminer les sommes à recouvrer pour toutes les pharmacies au titre des demandes de paiement relatives à des personnes décédées ainsi que des annulations ayant échoué;
- accorder plus de temps aux pharmacies pour annuler des demandes non valides, en concordance avec la norme sectorielle en vigueur;
- chercher à savoir pourquoi certains médecins ont prescrit des médicaments à usage restreint à des patients qui ne remplissaient pas les critères qu'il a établis à l'égard de ces médicaments, et déterminer si ses critères sont à jour;
- mettre en oeuvre des contrôles dans le système pour empêcher que les demandes qui ne respectent pas les critères pour les médicaments à usage restreint, comme les critères fondés sur le sexe et l'âge, de manière à ce que ces demandes soient refusées ou arbitrées au moment de la délivrance et par conséquent, n'auraient pas à être soumis à une inspection.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère déploie tous les efforts pour s'assurer que tous les paiements aux pharmacies sont appropriés et conformes à la *Loi sur le régime des médicaments de l'Ontario*, à d'autres lois et règlements connexes, ainsi qu'à ses politiques. Les contrôles d'un système peuvent empêcher une facturation inappropriée dans une certaine mesure, mais le Ministère compte aussi sur les normes professionnelles et l'éthique des médecins, des infirmiers et infirmières praticiens et des pharmaciens, qui font tous partie des professions réglementées de la santé en Ontario.

Le Ministère convient que des demandes non valides pour des personnes décédées et des annulations échouées devraient être recouvrées activement s'il y a lieu. Le Ministère améliore sa capacité d'examen des données de facturation des pharmacies par l'ajout de nouveaux employés affectés à l'évaluation et la mise en oeuvre d'analyses améliorées.

Le Ministère songe actuellement à prolonger la période d'annulation de sept jours actuelle imposée pour le traitement des demandes en ligne par les pharmacies. Si on alloue plus de temps pour la soumission électronique au Système du réseau de santé, il faudra apporter un changement à un règlement en vertu de la *Loi sur le régime des médicaments de l'Ontario*.

Le Ministère songe aussi à la mise en oeuvre de contrôles et d'automatisation du système pour les médicaments à usage restreint afin de permettre un plus grand arbitrage des critères de l'usage restreint au moment de la délivrance du médicament. L'analyse coût-avantage devra tenir compte des avantages des améliorations potentielles au traitement des demandes par rapport aux coûts qui pourraient être engagés pour l'automatisation des changements dans le système.

4.5 Le Ministère pourrait exercer une surveillance plus efficace des demandes de paiement des pharmacies et des versements à ces dernières

4.5.1 Le Ministère ne dispose pas d'une approche et de plans détaillés pour l'inspection des pharmacies

Étant donné qu'il serait peu pratique d'inspecter chaque pharmacie, il est essentiel que le Ministère puisse déterminer et cibler les pharmacies soulevant le plus grand risque de facturation injustifiée afin d'affecter adéquatement les ressources d'inspection. Bien que le Ministère ait élaboré des plans d'inspection des pharmacies, nous avons constaté que ces plans ne comportent que des lignes directrices et une orientation de portée générale à l'intention des inspecteurs. Ils ne font pas état d'entités à haut risque ni de travaux d'analyse à l'échelle provinciale. Nous nous attendions à ce que le Ministère dispose de plans détaillés précisant des secteurs de risque précis sur lesquels se concentreraient les activités d'inspection; toutefois, il n'existait aucun document de ce genre. Nous nous attendions aussi à ce qu'il y ait des rapports d'inspection exposant en détail des thèmes et des aspects communs rattachés aux erreurs de facturation des pharmacies où il serait utile que le Ministère communique avec ces dernières à propos de la façon d'établir les factures. Mais, là encore, il n'y avait aucune analyse de cet ordre.

Au terme de l'inspection d'une pharmacie, il y a presque toujours un montant payable au Ministère qui est recouvré; cependant, le Ministère ne s'est pas doté d'un plan pour concentrer ses efforts sur des pharmacies données ou pour faire un suivi afin de s'assurer que les erreurs décelées ne se répètent pas. Le Ministère nous a déclaré que des analyses de données sont effectuées à l'égard des pharmacies inspectées récemment afin de déterminer si elles présentent encore des demandes inappropriées. Il n'y avait toutefois aucun document pour confirmer qu'il en allait bien ainsi.

Nous avons demandé au Ministère de déterminer les erreurs les plus courantes qui donnent lieu à des recouvrements. Selon les données qui nous ont été fournies, la prescription de médicaments à usage restreint à des patients qui ne remplissaient pas les critères applicables pour ces médicaments avait été le type d'erreur le plus courant en 2015-2016, ayant donné lieu à des recouvrements de près de 1,08 million de dollars (**figure 13**). Ce sujet a été abordé à la **section 4.4.3**.

RECOMMANDATION 6

Pour que les ressources d'inspection soient utilisées à meilleur escient et pour que les pharmacies à haut risque dont la facturation pourrait être inappropriée fassent l'objet d'inspections, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit préparer et mettre à exécution des plans d'inspection annuels détaillés, déterminer les secteurs ou les pharmacies à haut risque, et procéder à une affectation mieux fondée de ses ressources d'inspection en fonction du risque.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les ressources d'inspection pourraient être affectées plus efficacement avec des outils qui cernent les pharmacies à haut risque et éclairent les plans d'inspection annuelle détaillés. Le Ministère augmentera ses capacités d'analyse des données afin de cerner les pharmacies à haut risque qui devront faire l'objet d'une inspection, d'élaborer un cadre pour les plans d'inspection annuelle détaillés et affecter les ressources d'inspection en conséquence.

4.5.2 Certaines activités d'inspection ont porté sur des aspects qui pourraient être automatisés

Les inspecteurs du Ministère peuvent recouvrer des sommes versées aux pharmacies si celles-ci ne

Figure 13 : Demandes de paiement injustifiées ou non valides des pharmacies ayant donné lieu à un recouvrement, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Description de la demande	Nombre de pharmacies	Montant recouvrés (en milliers de dollars)
Non-respect des critères d'admissibilité à des médicaments à usage restreint[1]	148	1,079
Tentatives d'annulation de demandes ayant échoué[2]	130	900
Paiement en trop découlant du fait que la quantité de médicaments fournie est inférieure à la quantité demandée[3]	6	596
Absence de formulaire de déclaration d'effets secondaires relativement aux effets indésirables[4]	108	498
Demande MedsCheck inadmissible[5]	99	403
Erreur de taille d'emballage[6]	76	347
Autre[7]	22	320
Absence de formulaire de produit à finalité nutritionnelle[8]	61	273
Absence de carte d'admissibilité aux programmes de médicaments[9]	60	243
Critère non valide concernant un produit à finalité nutritionnelle[10]	54	186

1. Un produit à usage restreint donne lieu à un remboursement seulement lorsqu'il est prescrit à un bénéficiaire admissible qui remplit les critères applicables au produit, tels qu'énoncés sur le Formulaire. Pour être admissible, le patient doit remplir tous les critères cliniques et toutes les conditions applicables.
2. Situations où un pharmacien qui a soumis une demande et a reçu un paiement essaie par la suite d'annuler la demande en ligne (p. ex., parce qu'elle n'est pas justifiée ou parce qu'elle contient une erreur) après plus de sept jours. Au bout de sept jours, une demande ne peut plus être annulée en ligne.
3. Facturation portant sur une quantité de médicaments plus grande que celle fournie au patient. Par exemple, la facture peut avoir trait à la délivrance de médicaments pour une période de trois mois alors que les médicaments fournis correspondent à un approvisionnement d'un mois.
4. Situations où le pharmacien a omis de conserver une copie de l'ordonnance du patient ou du formulaire de déclaration d'effets secondaires rempli et signé par le médecin prescripteur.
5. Paiement d'une demande du pharmacien à l'égard de services fournis dans le cadre du programme MedsCheck à une personne qui n'est pas admissible à ces services; il peut aussi s'agir d'une situation où le pharmacien a omis de conserver une copie de la liste de médicaments examinés, dûment signée, ou d'autres pièces justificatives.
6. Facturation erronée de la quantité d'un produit. Une telle erreur découle d'une facturation fondée sur le volume plutôt que sur le nombre d'unités.
7. Autres erreurs n'entrant dans aucune des catégories habituelles.
8. Situations où la pharmacie a omis de conserver un formulaire de produit à finalité nutritionnelle valide, dûment rempli et signé par le médecin (se reporter aussi à la note 10).
9. Omission de conserver une carte d'admissibilité aux programmes de médicaments à la date où les services ont été fournis au patient.
10. Les produits à finalité nutritionnelle sont couverts uniquement lorsqu'ils sont prescrits par un médecin praticien à titre de source nutritionnelle exclusive du patient (alimentation par voie orale ou par sonde); le patient doit aussi répondre à certains critères cliniques. Les produits sont remboursés seulement si le formulaire prescrit est conservé et si l'ensemble des critères cliniques et des autres conditions sont remplis.

conservent pas certains documents et formulaires requis. Toutefois, la seule manière dont un inspecteur peut vérifier si des formulaires sont manquants est de procéder à une inspection dans les locaux de la pharmacie.

Une grande partie du travail des inspecteurs consiste à vérifier l'existence de ces formulaires dans les locaux des pharmaciens. Si le médecin prescripteur remplissait et conservait ses formulaires d'ordonnance sous forme électronique, et que les inspecteurs disposaient d'un lien vers cette information, on n'aurait pas à recourir à un processus manuel qui exige une somme importante de ressources.

L'automatisation permettrait de maximiser le temps de travail des inspecteurs relativement aux deux aspects suivants :

Formulaires de produits à finalité nutritionnelle : Certains produits à finalité nutritionnelle (compléments alimentaires) peuvent être couverts par les programmes publics de médicaments, mais le pharmacien doit obtenir le formulaire approprié, dûment rempli et signé par le médecin du patient, pour pouvoir

obtenir un remboursement. Le Ministère peut recouvrer le coût total de ces produits lors de l'inspection d'une pharmacie si le médecin n'a pas fourni le formulaire. Les paiements effectués en 2015-2016 au titre de demandes relatives à plus de 20 000 patients et où un formulaire de produits à finalité nutritionnelle était requis ont totalisé 32,8 millions de dollars. Lors du même exercice, le Ministère a effectué des recouvrements de 273 000 $ auprès de 61 pharmacies ayant été inspectées.

Formulaires de déclaration d'effets secondaires : Le remboursement accordé à une pharmacie par le Ministère sera fondé sur le prix moins élevé du médicament générique équivalent à un médicament de marque déposée, sauf si ce médicament générique a des effets secondaires indésirables sur le patient. La pharmacie doit avoir en sa possession une copie du formulaire prescrit, dûment rempli et signé par le médecin du patient, pour obtenir le remboursement intégral du coût du médicament de marque déposée qu'elle a fourni. Si le formulaire ne se trouve pas dans les locaux de la pharmacie lors d'une inspection, le Ministère recouvrera un montant correspondant à la différence de coût entre le médicament générique et le médicament de marque déposée. En 2015-2016, les demandes de paiement qui devaient être accompagnées d'un tel formulaire ont représenté un coût total de 14,9 millions de dollars et ont touché 26 730 patients. Au cours du même exercice, le Ministère a recouvré 498 000 $ auprès de 108 pharmacies ayant fait l'objet d'une inspection.

RECOMMANDATION 7

Pour faire un meilleur usage des ressources d'inspection en vue de s'assurer que seules les demandes valides donnent lieu à un paiement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- déterminer s'il est possible d'accéder différemment aux formulaires requis pour les ordonnances;
- effectuer les remboursements au titre des demandes seulement lorsque les formulaires requis sont fournis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère effectuera une analyse plus poussée afin d'évaluer la faisabilité opérationnelle et technique de l'approche et le coût pour apporter les changements permettant de recevoir et de sauvegarder les formulaires pour des produits nutritionnels et les rapports sur les effets secondaires.

De plus, on effectuera une évaluation des protocoles relatifs au recouvrement des demandes pour lequel les formulaires requis ne sont pas soumis.

4.6 On ne connaît toujours pas l'efficacité du programme MedsCheck

4.6.1 Il n'y a pas d'indicateurs de rendement de MedsCheck

MedsCheck est un programme de consultation entre un pharmacien et un patient qui prend au moins trois médicaments pour le traitement de maladies chroniques (ou qui remplit certains autres critères), afin de procéder à l'examen du profil pharmacologique du patient.

Le Ministère a défini des objectifs précis pour ce programme, par exemple promouvoir une amélioration de l'état de santé des patients, de leur qualité de vie et de l'autogestion de leur maladie, et également amener les patients à mieux connaître et à mieux comprendre leur pharmacothérapie ainsi qu'à la respecter. Le Ministère n'a toutefois pas déterminé quels renseignements lui seraient nécessaires afin de déterminer si ces objectifs étaient atteints. En conséquence, il n'a pas pu fournir des données probantes permettant d'établir que le programme est en mesure d'atteindre son but et ses objectifs de façon économique, et il n'a pas

non plus défini d'indicateurs de rendement pour mesurer les résultats du programme.

Lancé par le Ministère en avril 2007, MedsCheck est le premier programme proposant des services pharmacologiques professionnels, si l'on fait exception des services d'exécution d'ordonnances. De 2008-2009 à 2016-2017, les dépenses du Ministère au titre des services de MedsCheck ont totalisé environ 550 millions de dollars.

MedsCheck a été instauré à une époque où les réformes menées par le Ministère à l'égard des médicaments avaient entraîné une diminution notable des revenus des pharmacies, en raison de la réduction des prix des médicaments génériques et de l'interdiction faite aux pharmacies de recevoir des remises et des indemnités professionnelles des fabricants de médicaments. Selon les estimations du Ministère, ces remises et indemnités professionnelles représentaient des centaines de millions de dollars. Nous avons observé que, dans le but de contrebalancer une partie de ces pertes de revenus, le Ministère a majoré les frais d'ordonnance de façon constante depuis 2007 et a commencé à accorder un remboursement aux pharmacies au titre de services professionnels, notamment les services fournis dans le cadre du programme MedsCheck, les services de vaccination contre la grippe et la détermination des points à prendre en considération lors de la délivrance de médicaments.

Même si l'on tient compte de l'historique du remboursement des services pharmaceutiques professionnels en Ontario et du contexte entourant le lancement de ce processus, l'absence d'indicateurs de rendement nous oblige à nous interroger sur l'utilité et sur l'efficacité d'un programme comme MedsCheck. Les technologies continuant à évoluer, le Ministère devra établir la valeur de ces services et rajuster les remboursements en fonction des données probantes recueillies. Par exemple, l'un des principaux extrants du programme MedsCheck prend la forme d'un dossier pharmacologique personnel contenant la liste de tous les médicaments sur ordonnance, médicaments en vente libre et plantes médicinales que prend un patient.

Le Ministère nous a fait savoir que les améliorations apportées au programme en octobre 2016 (ce dont il est question à la **section 4.6.2**) ont constitué une première étape en vue de mesurer les résultats de MedsCheck. Il a aussi indiqué que la collecte de données pertinentes, exactes et complètes constituait un défi de taille en vue de mesurer l'efficacité du programme. Bien que la plupart des provinces financent des programmes d'examen des médicaments (**annexe 5**) qui sont similaires à MedsCheck, nous n'avons pas pu trouver une seule autre province ou un autre pays ayant établi des indicateurs de rendement pour ces programmes.

Selon nos recherches, les éléments suivants pourraient servir d'indicateurs de rendement et faire partie des résultats attendus de MedsCheck :

- une réduction du nombre de cas où l'utilisation de multiples médicaments entraîne des effets secondaires indésirables;
- une réduction du nombre d'hospitalisations en raison d'effets secondaires indésirables;
- une réduction du gaspillage engendré par la délivrance de médicaments sur ordonnance qui n'étaient pas nécessaires;
- la confirmation que les patients prenant le plus de médicaments reçoivent les services de MedsCheck.

4.6.2 Le Ministère a mis en œuvre des modifications au programme MedsCheck de sorte qu'un moins grand nombre de patients a pu bénéficier des services

Nous avons noté que le Ministère avait apporté des changements au programme MedsCheck en octobre 2016 sans en évaluer comme il se doit les conséquences, de sorte que le nombre d'examens du profil pharmacologique a sensiblement diminué, ce qui a entraîné une baisse du nombre de patients recevant les services du programme.

Les dépenses totales du programme MedsCheck ont diminué de 24 % en une seule année, passant de 92 millions de dollars en 2015-2016 à 70 millions en 2016-2017. De même, le nombre de demandes est passé de 1,6 million à 1,2 million, soit une baisse de 25 %. Nous avons observé que c'est parmi les patients prenant davantage de médicaments, et ayant donc besoin de plus de documentation et de séances de consultation, que cette baisse des services de MedsCheck était la plus marquée. La proportion de services MedsCheck aux patients prenant trois à quatre médicaments a diminué de 4 %, comparativement à une baisse de 9,3 % pour les patients prenant plus de 13 médicaments. Étant donné que le Ministère effectue un paiement fixe de 60 $ par examen MedsCheck, indépendamment de la complexité du dossier du patient, les pharmaciens sont peut-être moins enclins à chercher à fournir ces services aux patients qui prennent plus de médicaments et qui profiteraient davantage de MedsCheck.

En octobre 2016, le Ministère a apporté des améliorations à MedsCheck afin de hausser la qualité et l'uniformité du processus. Conformément au nouveau processus, les pharmacies doivent utiliser des formulaires normalisés et fournir plus de documents dans le cadre de la prestation des services de MedsCheck, ce qui constitue un moyen de mesurer la réussite du programme. Bien que ces améliorations constituent un bon point, elles ont eu comme conséquence imprévue de réduire le nombre total d'examens des médicaments par les pharmacies, en raison du fardeau imposé par l'exigence de documentation additionnelle. À titre d'exemple, les pharmaciens doivent dorénavant saisir les mêmes données concernant les patients sur trois formulaires distincts, ce qui, pour le pharmacien, constitue un processus redondant et qui accapare du temps, tout en étant nécessaire pour que le Ministère puisse obtenir des renseignements importants. Au moment où les améliorations ont été mises en œuvre, les systèmes de la plupart des pharmacies n'étaient pas dotés de fonctionnalités permettant de remplir les champs requis à partir de données déjà sauvegardées, de sorte que l'information sur les patients devait être copiée manuellement sur chaque formulaire.

Au moment de notre audit, le Ministère consultait l'Ontario Pharmacy Association afin de savoir quand les pharmacies se procureraient le logiciel requis pour remplir les formulaires du programme MedsCheck de façon automatisée. Nous croyons savoir que la plupart des pharmacies doivent acquérir ce logiciel, mais on ignore quand cela arrivera.

Le Ministère prévoit évaluer le programme MedsCheck une fois que le logiciel utilisé par les pharmacies concordera avec les exigences qu'il a établies. Le Ministère a fait appel à un groupe de recherche et à l'Ontario Pharmacists Association afin de concevoir un projet d'évaluation. Au moment de notre audit, l'Ontario Pharmacists Association avait confirmé qu'un sondage auprès des vendeurs de logiciels destinés aux pharmacies était en cours afin de déterminer si les logiciels des pharmacies concordaient avec les exigences du Ministère.

RECOMMANDATION 8

Pour que les patients ayant besoin des services de MedsCheck puissent les obtenir, et pour que MedsCheck atteigne ses objectifs, notamment promouvoir une amélioration de l'état de santé des patients, de leur qualité de vie et de l'autogestion de leur maladie, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- définir des paramètres de mesure du rendement et explorer une approche pour recueillir et analyser des données et en faire le suivi, de manière à pouvoir évaluer si le programme MedsCheck services contribue à améliorer l'état de santé des patients;
- travailler de concert avec les pharmacies et avec l'Ontario Pharmacists Association afin de rationaliser le processus administratif entourant la présentation des demandes de remboursement dans le cadre du programme MedsCheck.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie l'évaluation et la surveillance du programme MedsCheck et l'identification des occasions de rationaliser les processus administratifs pour les pharmacies afin de documenter le processus et les résultats du programme MedsCheck. Depuis 2007, la soumission des demandes de MedsCheck pour le paiement des honoraires de service professionnel aux pharmacies par le Ministère a été entièrement automatisée et facilitée par le logiciel de la pharmacie.

Le Ministère et l'Ontario Pharmacists Association (OPA) ont retenu les services de chercheurs pour évaluer les améliorations du programme MedsCheck qui ont été mises en oeuvre à la fin de 2016. L'évaluation débutera au début de 2018 et sollicitera les commentaires des patients, des prescripteurs et des pharmaciens pour déterminer l'efficacité et la répercussion des changements sur les trois expériences.

En mettant au point le processus amélioré du service et de soumission des demandes du programme MedsCheck, le Ministère a travaillé avec le secteur des pharmacies, particulièrement l'OPA, qui a donné son avis y compris l'information nécessaire sur les formulaires et assuré la liaison avec les fournisseurs de logiciels de pharmacie afin de mettre à jour les systèmes de gestion des pharmacies.

4.7 Les frais d'ordonnance versés par le Ministère aux pharmacies de l'Ontario fournissant des services aux résidents de foyers de soins de longue durée sont beaucoup plus élevés que dans d'autres provinces

Bien que les frais d'ordonnance versés par le gouvernement de l'Ontario soient peu élevés comparativement au reste du Canada (**annexe 8**), nous avons constaté que la province paie des frais nettement plus élevés que certaines autres provinces aux pharmacies qui délivrent des médicaments aux résidents de foyers de soins de longue durée.

En 2015-2016, le ministère a payé en moyenne 1 818 $ de frais d'ordonnance par bénéficiaire aux pharmacies en règlement des demandes relatives à des résidents de foyers de soins de longue durée. C'est près de quatre fois plus que le montant moyen des frais d'ordonnance pour les autres bénéficiaires de plus de 65 ans (304 $). Au total, les frais d'ordonnance versés à ces pharmacies se sont établis à quelque 190 millions de dollars (sur un total de 1,2 milliard de dollars en 2015-2016) et se rapportaient à environ 105 000 bénéficiaires dans des foyers de soins de longue durée. La **figure 14** présente une comparaison des frais d'ordonnance pour les résidents de foyers de soins de longue durée par rapport à tous les autres bénéficiaires, selon le groupe d'âge. En 2015-2016, les frais d'ordonnance les plus élevés étaient pour les résidents de foyers de soins de longue durée dans le groupe des 65 à 69 à 2 195 $ par patient.

Il est à prévoir que la fréquence des délivrances de médicaments aux résidents de foyers de soins de longue durée et, par le fait même, les frais d'ordonnance payables soient relativement élevés, car ces bénéficiaires sont généralement plus

Figure 14 : Frais d'ordonnance des pharmacies pour les résidents de foyers de soins de longue durée comparativement aux autres bénéficiaires, selon le groupe d'âge, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Frais d'ordonnance par bénéficiaire ($)	
Âge	Résidents de foyers de soins de longue durée	Autres
0-64	2 011	409
65-69	2 195	220
70-79	2 033	280
80-89	1 882	433
90-100	1 689	599
100+	1 291	580

âgés et en moins bonne santé, et ils changent de médicaments plus souvent que les autres personnes âgées. Il arrive souvent que ces bénéficiaires fassent l'essai d'une combinaison de médicaments pendant une courte période pour en tester l'efficacité, et les dosages ou les médicaments peuvent être modifiés jusqu'à ce que l'on établisse le plan de traitement qui convient.

Malgré ces considérations, nous avons constaté que d'autres provinces versent des frais d'ordonnance beaucoup moins élevés aux pharmacies en règlement de demandes relatives à des résidents de foyers de soins de longue durée. Ainsi, en Colombie-Britannique, les pharmacies reçoivent des frais d'ordonnance mensuels fixes de 43,75 $ par lit occupé dans un foyer de soins de longue durée. Si l'Ontario adoptait ce modèle, le montant total des frais d'ordonnance versés aux pharmacies offrant des services dans les foyers de soins de longue durée s'élèverait à environ 41 millions de dollars (43,75 $ x 12 mois x 78 000 lits occupés dans les foyers de soins de longue durée), ce qui est à peu près 149 millions de moins que ce qui a été payé en 2015-2016. La **figure 15** présente une comparaison des frais d'ordonnance pour les résidents de foyers de soins de longue durée parmi les provinces qui ont des politiques particulières touchant les frais d'ordonnance dans le cas des résidents de ces foyers. Le Manitoba a lui aussi adopté un modèle de financement par personne pour les résidents des foyers de soins de longue durée, les pharmacies recevant de 47,80 $ à 48,70 $ chaque mois par lit occupé. Si l'on appliquait cette fourchette en Ontario, la province verserait entre 144 millions et 145 millions de dollars de moins que le montant payé en 2015-2016.

Le Ministère n'impose pas de limite aux frais d'ordonnance des pharmacies offrant des services dans les foyers de soins de longue durée

Sauf dans certaines circonstances, le Ministère n'acquittera des frais d'ordonnance que deux fois à l'intérieur d'une période de 28 jours à l'égard d'un produit médicamenteux inscrit. En date du 1er octobre 2015, le Ministère n'avait jamais payé de frais d'ordonnance à plus de cinq reprises au cours d'une année pour des médicaments servant à traiter des maladies chroniques. Ces limites ne s'appliquent toutefois pas aux bénéficiaires admissibles qui résident dans des foyers de soins de longue durée. Dès lors, la pharmacie qui choisit de délivrer des médicaments sur une base hebdomadaire peut imposer des frais d'ordonnance quatre fois par mois pour chaque produit médicamenteux inscrit. En 2015-2016, la fréquence des frais d'ordonnance par médicament et par patient dans les foyers de soins de longue durée était en gros hebdomadaire, ce qui équivaut à 52 fois par année.

Figure 15 : Comparaison interprovinciale des frais d'ordonnance versés aux pharmacies qui fournissent des services aux résidents de foyers de soins de longue durée

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Montant des frais d'ordonnance	
Province	**Frais par lit occupé (frais fixes)**	**Frais par ordonnance**
Ontario	–	Entre 7,57 $ et 11,99 $ par médicament, selon l'emplacement géographique de la pharmacie
Colombie-Britannique	43,75 $ par mois pour chaque lit occupé	–
Manitoba	Entre 47,80 $ et 48,70 $ par mois pour chaque lit occcupé, selon la region géographique	–
Île-du-Prince-Édouard	76,52 $ par mois pour chaque lit occcupé	–

Note : Les provinces et les territoires qui ne sont pas mentionnés n'ont pas de politique particulière à l'égard des résidents de foyers de soins de longue durée.

On recensait en 2015-2016 environ 60 pharmacies dont les frais d'ordonnance rattachés à des résidents de soins de santé de longue durée étaient supérieurs à la moyenne de 1 820 $ par bénéficiaire : pour 15 de ces pharmacies, les frais en question étaient de plus de 2 500 $ par bénéficiaire, ils étaient de près de 3 000 $ dans 5 autres et, dans un cas, ils atteignaient 3 200 $. Le Ministère ne s'est pas penché sur les raisons pour lesquelles les frais d'ordonnance de ces pharmacies étaient plus élevés que la moyenne.

Nous avons noté que, le 1er octobre 2016, le Ministère a réduit de 1,26 $ (de 8,83 $ à 7,57 $) les frais d'ordonnance versés dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario aux pharmacies en règlement des demandes relatives à des résidents de foyers de soins de longue durée. Le Ministère n'a toutefois pas examiné la question de savoir si la fréquence de délivrance de médicaments était raisonnable ou si le modèle de financement existant favorise une hausse de cette fréquence dans le cas des bénéficiaires résidant dans un foyer de soins de longue durée.

Les frais d'ordonnance couvrent des éléments variés, notamment les coûts d'exploitation généraux (comme les salaires et les loyers), le stockage des médicaments, la tenue des dossiers médicaux et leur communication aux médecins, de même que les discussions portant sur le traitement des patients.

RECOMMANDATION 9

Pour s'assurer que les frais d'ordonnance versés à l'égard des résidents de foyers de soins de longue durée sont raisonnables, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit mener des analyses plus approfondies afin de déterminer les raisons expliquant les frais d'ordonnance élevés qui sont imposés pour les résidents de certains foyers, et décider s'il y a lieu de modifier la politique de délivrance de médicaments, par exemple en imposant une limite de fréquence en ce qui touche les frais d'ordonnance.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie les analyses plus poussées des frais d'ordonnance pour les foyers de soins de longue durée. Le 1er octobre 2015, le Ministère a réduit les frais d'ordonnance pour les demandes payées pour les résidents de foyers de soins de longue durée de 1,26 $ (de 8,83 $ à 7,57 $), ce qui a permis des économies de près de 30 millions de dollars par année. Le Ministère se penchera sur les possibilités d'améliorer les gains d'efficacité et la valorisation, y compris l'évaluation des rapports entre les foyers de soins de longue durée et les pharmacies.

4.8 Le nombre de surdoses et de décès attribuables aux opioïdes continue d'augmenter

4.8.1 Enjeux pressants rattachés à la consommation d'opioïdes

Les opioïdes sont de puissants narcotiques servant à apaiser la douleur. Lorsqu'ils sont prescrits judicieusement, les opioïdes peuvent atténuer efficacement les douleurs aiguës; cependant, leur consommation peut avoir d'importants effets néfastes, par exemple l'accoutumance, une surdose et un risque de décès accru. Les taux de décès et de surdose causés par les opioïdes ont forcé les Canadiens et leurs administrations publiques à prendre acte du fait qu'il y a une crise des opioïdes qui sévit en Ontario et dans d'autres régions du pays.

En dépit des efforts déployés par le Ministère (décrits à la **section 4.8.2**) pour résoudre cette crise, les surdoses et les décès attribuables aux opioïdes sont en hausse. Santé publique Ontario a fait état des tendances suivantes :

- Les visites à l'urgence en raison d'effets indésirables associés aux opioïdes ont augmenté de 112 % entre 2005 et 2016, leur nombre passant de 2 086 à 4 427.
- Au cours de la même période, les décès attribuables aux opioïdes ont augmenté de 95 % (de 444 à 865 décès).

En mai 2017, Qualité des services de santé Ontario, organisme consultatif provincial sur la qualité des soins de santé, a indiqué dans un rapport que l'on a désormais davantage tendance à prescrire des opioïdes plus forts, comme l'hydromorphone, et que c'est l'inverse dans le cas des opioïdes moins puissants, comme la codéine.

On précisait également dans le rapport que près de deux millions de personnes résidant en Ontario, ou à peu près une personne sur sept, se faisaient prescrire des opioïdes chaque année. De ce nombre, environ 531 000 avaient 65 ans ou plus, ce qui signifie que leurs médicaments sur ordonnance sont couverts par le Programme de médicaments de l'Ontario. (Au total, 92 % des dépenses de l'ensemble des programmes publics de médicaments de la province sont engagées dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario.) Ces personnes âgées représentent la grande majorité des quelque 720 000 patients dont les ordonnances d'opioïdes ont été couvertes par le Programme de médicaments de l'Ontario en 2016-2017.

Le Ministère a engagé des dépenses de 157 millions de dollars rattachées aux opioïdes de ces 720 000 patients dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario en 2016-2017. Cela représente une faible hausse à la fois des dépenses totales (6 %) et du nombre de patients correspondants (8 %) depuis 2008-2009. Par contre, le nombre d'ordonnances d'opioïdes couvertes par le Programme de médicaments de l'Ontario a augmenté de 62 %, passant de 3,75 millions en 2008-2009 à 6,08 millions en 2016-2017, et la quantité totale d'opioïdes délivrés a grimpé de 15 % au cours de cette période. Nous avons constaté qu'il y a davantage de patients à qui l'on prescrit des opioïdes de façon plus fréquente et à des doses plus faibles, mais que la quantité totale d'opioïdes délivrés sur ordonnance et couverts par le Programme de médicaments de l'Ontario a augmenté plus rapidement que le nombre de patients à qui ces médicaments sont prescrits depuis 2008-2009. De plus, l'équivalent oral en morphine totale délivrée pour les opioïdes à concentration élevée et faible continue de fléchir.

4.8.2 Initiatives du Ministère pour prévenir la consommation inappropriée ou dangereuse d'opioïdes

Les gouvernements ont les moyens de poser des gestes pouvant avoir une incidence tangible, par exemple en contrôlant la disponibilité d'opioïdes, en exerçant une influence sur la manière dont les médecins et les pharmaciens prescrivent et délivrent les médicaments, en mettant en place des stratégies de réduction des effets nocifs chez les personnes qui prennent des opioïdes, en coopérant avec d'autres parties prenantes pour détecter la source des substances à l'origine des surdoses et des décès (médicaments sur ordonnance ou drogues illicites), et en travaillant de concert avec des intervenants et d'autres parties prenantes pour bien saisir la portée du problème, afin de pouvoir prendre des mesures additionnelles fondées sur des données probantes. Le Ministère a lancé différentes initiatives ayant pour but de donner suite aux préoccupations croissantes reliées à la consommation inappropriée d'opioïdes et aux conséquences que cela peut avoir pour la santé, mais on ne sait pas vraiment quels en ont été les résultats, étant donné que les surdoses et les décès demeurent en hausse.

Détection et mesures préventives

En avril 2012, le Ministère a mis en service le Système de surveillance des stupéfiants et des substances contrôlées afin de recueillir des données sur la délivrance de tous les narcotiques par les pharmacies de la province, y compris ceux dont le coût est payé par des sociétés d'assurances privées et par les patients eux-mêmes. Les données recueillies incluent l'identité du patient qui reçoit les substances, celle du médecin qui les prescrit ainsi que le type et la quantité de substance délivrée.

En 2013, le Ministère a établi le Groupe de travail sur la surveillance des stupéfiants et des substances contrôlées, qui compte des représentants du Collège des médecins et chirurgiens de l'Ontario, de l'Ontario Medical Association, de l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario et de l'Ontario Pharmacists Association. Ce groupe de travail procède périodiquement à l'examen et à l'analyse des données sur les médicaments délivrés qui proviennent du Système de surveillance des stupéfiants et des substances contrôlées afin de connaître les profils de prescription et de délivrance de narcotiques à l'échelle de la province. Il signale aussi les médecins et les pharmacies qui présentent des profils de prescription et de délivrance problématiques aux organismes compétents à des fins d'enquête.

Au printemps 2017, la Prescription Monitoring Leadership Roundtable (table ronde de leadership pour la surveillance des médicaments) constituée d'un éventail plus large de membres a été mise sur pied pour jouer un rôle de leadership dans l'identification et la gestion de l'utilisation de narcotiques et d'autres médicaments contrôlés potentiellement à haut risque afin d'assurer la sécurité des patients.

À compter de janvier 2017, plusieurs préparations très puissantes d'opioïdes à action prolongée ont été rayées du Formulaire, pour favoriser la prescription de médicaments appropriés et pour réduire les possibilités de mauvais usage et d'abus de ces substances.

En avril 2017, les urgences ont commencé à signaler les cas de surdoses d'opioïdes au Ministère sur une base hebdomadaire. Le Ministère qui recueille déjà ces données sur une base trimestrielle, peut maintenant grâce à cette initiative assurer des soumissions de données et une diffusion des données plus opportunes. Les données incluent l'âge et le sexe des personnes, le caractère accidentel ou intentionnel de la surdose, le nombre de patients qui étaient décédés à leur arrivée et le pourcentage de patients ayant été transporté par ambulance.

Interventions nécessaires à la survie

En août 2017, la province a annoncé qu'elle prévoyait investir plus de 222 millions de dollars sur trois ans pour renforcer sa stratégie de prévention de la dépendance aux opioïdes et des surdoses. Ces nouveaux investissements visent notamment à assurer une plus large distribution d'un médicament (la naloxone) dans les urgences en vue de renverser les effets d'une surdose, ainsi qu'à étendre la portée des services axés sur la réduction des méfaits, par exemple les programmes d'échange de seringues et les centres d'injection supervisés.

Cliniques de traitement des dépendances à accès rapide pour les patients qui ont une dépendance aux opioïdes

Le Ministère prévoit étendre le service de cliniques de traitement des dépendances à accès rapide dans la province; ces cliniques offrent un traitement immédiat et continu aux personnes qui ont une dépendance, de même que des services de conseil et d'autres services de soutien en santé mentale. On entend aussi assurer un meilleur accès aux services de gestion du sevrage et aux programmes de traitement des dépendances au niveau communautaire. Également, le Ministère travaille en collaboration avec le Centre de toxicomanie et de santé mentale afin d'élargir les services de soins et de traitement des dépendances fournis par les Équipes de santé familiale dans l'ensemble de la province.

4.8.3 Il faut disposer de plus de renseignements afin de pouvoir prendre de meilleures décisions

Le Ministère ne connaît pas les raisons des surdoses et des décès reliés aux opioïdes, malgré le fait que leur nombre va croissant, et il ne sait pas non plus si les patients ont obtenu les opioïdes d'un pharmacien, au moyen d'une ordonnance légitime, ou plutôt d'une source illicite. Les surdoses et les décès causés par des opioïdes qui sont déclarés par les hôpitaux ontariens et par le Bureau du

coroner en chef de l'Ontario n'ont pas été couplés avec les données du Système de surveillance des stupéfiants et des substances contrôlées du Ministère afin de déterminer si les patients s'étaient auparavant vu prescrire ou délivrer des opioïdes de façon légale ou s'ils avaient consommé des opioïdes de source illicite. Si l'on disposait de cette information, le Ministère et d'autres intervenants gouvernementaux, notamment les services d'exécution de la loi qui sont responsables de la lutte contre le trafic de drogues, sauraient mieux cibler l'affectation de leurs ressources.

Si cette incertitude existe, c'est en grande partie parce que les causes profondes de la crise des opioïdes sont multiples et complexes. Il y a beaucoup de variables – notamment d'ordre social, environnemental ou psychologique – qui peuvent conduire à un mauvais usage de médicaments ou de substances. Il n'existe pas de solution pouvant à elle seule permettre d'aider efficacement toutes les personnes qui ont une dépendance aux opioïdes ou qui risquent de devenir dépendantes aux médicaments qui leur sont prescrits pour traiter leurs problèmes de santé.

Au départ, les opioïdes peuvent avoir été prescrits par un médecin dans le but d'apaiser la douleur ressentie par son patient. Dans certains cas, le patient deviendra dépendant; or, lorsqu'une personne a une forte dépendance aux opioïdes, il lui sera très difficile de cesser d'en prendre. Certains physiciens ainsi que d'autres parties prenantes se disent préoccupés à l'idée que des patients qui se mettent à se procurer des opioïdes de sources illicites aient d'abord pris ces produits aux termes d'une ordonnance pendant une certaine période, après quoi leur médecin a commencé à en réduire la dose conformément aux plus récentes Recommandations canadiennes sur l'utilisation des opioïdes pour le traitement de la douleur chronique non cancéreuse. Cette conséquence non voulue – c'est-à-dire inciter les patients à se procurer des substances illicites pour traiter leurs symptômes – est une autre illustration de l'efficacité limitée des solutions proposées en vue de résoudre ce problème complexe. Lorsque des patients qui se retrouvent dans cette situation sont incapables de composer avec les symptômes du sevrage et qu'ils ne bénéficient d'aucun régime d'assurance-médicaments public ou privé, ils risquent de se tourner vers des substances illicites qu'ils peuvent se procurer à moindre coût dans la rue, comme l'héroïne ou le fentanyl.

RECOMMANDATION 10

Pour réduire le risque que des opioïdes soient prescrits, délivrés et consommés de façon inappropriée, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- travailler de concert avec les hôpitaux ontariens et avec le Bureau du coroner en chef de l'Ontario afin de coupler les signalements de surdoses et de décès avec les données du Système de surveillance des stupéfiants et des substances contrôlées du Ministère, de façon à déterminer si les patients en question avaient obtenu leurs opioïdes de sources légales ou de sources illicites;
- regrouper, surveiller et analyser les données relatives à ses principales initiatives afin d'établir si ces dernières se révèlent efficaces en vue de réduire le nombre de cas de dépendance aux opioïdes ainsi que de surdoses et de décès attribuables aux opioïdes, et de rendre compte au public à propos de la mesure dans laquelle les initiatives atteignent les objectifs prévus.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie l'utilisation sécuritaire et efficace des médicaments afin d'optimiser les résultats pour la santé des patients. La crise des opioïdes en Ontario a mis en lumière la signification et le besoin de diverses parties du système de soins de santé de travailler ensemble pour s'attaquer aux enjeux critiques et continuer à mettre en oeuvre la Stratégie de prévention de la dépendance aux opioïdes et les surdoses

(Stratégie sur les opioïdes d'ordonnance) de l'Ontario. En regard du nombre de fournisseurs et d'établissements de soins de santé qui peuvent être engagés, beaucoup de chemin a déjà été fait.

Le Système de surveillance des stupéfiants et des substances contrôlés ne saisit que les demandes d'ordonnance d'opioïdes prescrites par un prescripteur autorisé et subséquemment délivrées par une pharmacie autorisée. Les achats illicites et les approvisionnements d'opioïdes obtenus par les Ontariens ne sont pas saisis dans ce système. Le Ministère travaille de concert avec ses partenaires pour recueillir de l'information et analyser l'impact de l'utilisation des ordonnances d'opioïdes et d'opioïdes illicites dans les surdoses et les morts liés aux opioïdes. Le lien entre le système et les visites aux urgences pour surdoses d'opioïdes et les données des coroners sur les décès liés aux opioïdes sont prévus pour 2018. Le Ministère examine la manière dont cette information et d'autres données en lien avec les opioïdes peuvent être le mieux communiquées au public d'une façon significative.

Les recommandations mettent aussi davantage l'accent sur le fait que la Stratégie sur les opioïdes d'ordonnance est une approche concertée faisant appel à plusieurs domaines du Ministère. Le Ministère continuera de travailler avec les partenaires gouvernementaux pour appuyer la mise en œuvre efficace de la Stratégie sur les opioïdes d'ordonnance et continuera d'appuyer les efforts d'évaluation continus pour déterminer l'efficacité et les résultats de la Stratégie sur les opioïdes d'ordonnance.

Annexe 1 : Description des programmes de médicaments* dans certaines provinces canadiennes

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

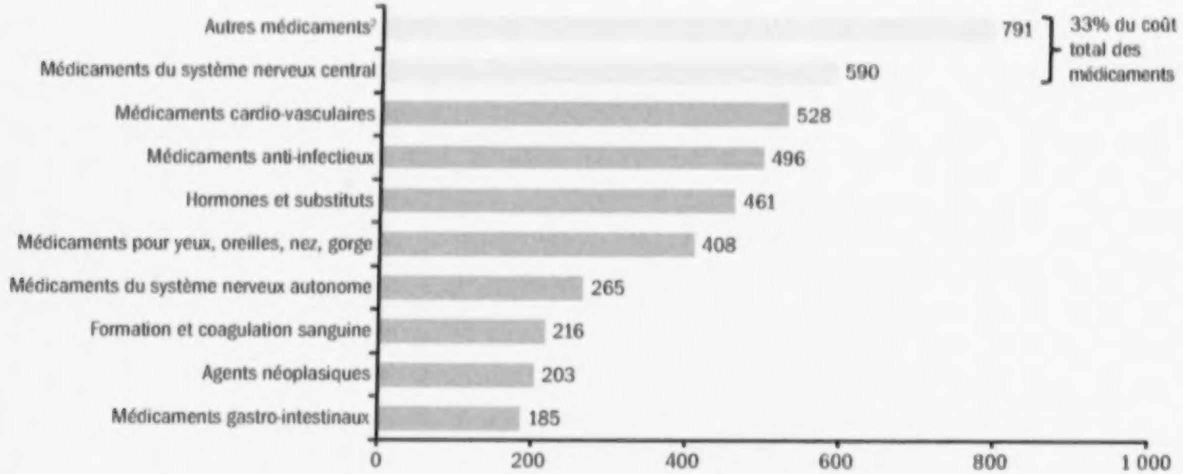
	Ontario	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba
Programmes publics de médicaments - fondés sur le revenu	**Programme de médicaments Trillium** Résidents de la province qui doivent assumer un coût élevé pour leurs médicaments en proportion du revenu de leur ménage; résidents qui ne sont pas admissibles aux autres programmes publics de médicaments ou dont le régime d'assurance privé ne couvre pas la totalité des coûts de leurs médicaments sur ordonnance et qui ne sont pas admissibles au Programme de médicaments de l'Ontario. **Programme de médicaments de l'Ontario** Prestataires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et du programme Ontario au travail.	**Fair PharmaCare** Régime de médicaments universel - Tous les résidents ont droit à la couverture des médicaments sur ordonnance admissibles et des fournitures médicales désignées, la couverture étant déterminée en fonction de leur revenu net. **Bénéficiaires de l'aide au revenu** Résidents qui sont bénéficiaires des programmes d'aide au revenu et d'assurance des soins médicaux de la province.	**Programmes de médicaments de l'Alberta Human Services, y compris le Supplément** Résidents qui sont bénéficiaires des programmes de l'Alberta Human Services (p. ex., soutien du revenu, prestations de santé aux adultes, revenu garanti pour les personnes gravement handicapées, prestations de santé pour enfants, services d'intervention auprès des enfants, soutien aux familles d'enfants gravement handicapés), d'après leur revenu et leurs besoins. La couverture est offerte dans le cadre du programme auquel participe le bénéficiaire.	**Special Support Program** Résidents qui doivent assumer un coût élevé pour leurs médicaments en proportion de leur revenu. **Prestations de maladie pour les familles** Familles à faible revenu qui ont au moins un enfant âgé de moins de 18 ans. L'admissibilité est déterminée par l'entremise du ministère des Services sociaux, en coopération avec Revenu Canada, d'après le revenu familial lors de l'année précédente et le nombre d'enfants que compte la famille. **Aide d'urgence** Les résidents qui ont besoin d'un traitement immédiat comportant des médicaments sur ordonnance couverts par le régime en vigueur et qui n'ont pas les moyens d'assumer leur part du coût peuvent recevoir une aide d'urgence ponctuelle. L'aide accordée est proportionnelle à la capacité de payer. Le bénéficiaire doit ensuite soumettre une demande d'aide spéciale dûment remplie au régime de médicaments afin de recevoir une aide à l'avenir. **Prestations de maladie supplémentaires** Résidents participant à un programme provincial de soutien du revenu et résidents de foyers de soins spéciaux qui sont admissibles au régime d'assurance-revenu pour aînés. Le bénéficiaire est inscrit à l'un des quatre régimes en vigueur en fonction des critères d'admissibilité applicables.	**Régime d'assurance-médicaments** Manitobains admissibles dont le coût élevé des médicaments opère une ponction importante sur le revenu. La couverture est fondée à la fois sur le revenu familial total et sur le montant versé au titre des médicaments sur ordonnance admissibles. **Programme d'aide à l'emploi et au revenu** Les résidents qui ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants pour eux-mêmes et leur famille et qui reçoivent une aide dans le cadre du Programme d'aide à l'emploi et au revenu peuvent avoir droit à une assurance-médicaments dans le cadre de ce programme.

	Ontario	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba
Programmes publics de médicaments - fondés sur l'âge ou à l'intention de résidents d'un établissement de soins	**Programme de médicaments de l'Ontario** Résidents de la province âgés de 65 ans ou plus qui résident dans un foyer de soins de longue durée ou un foyer de soins spéciaux; personnes recevant des services de soins professionnels à domicile.	**Résidents permanents d'établissements de soins pour bénéficiaires internes autorisés** Les résidents permanents d'établissements de soins pour bénéficiaires internes autorisés ont droit au remboursement du coût total de leurs médicaments sur ordonnance admissibles.	**Personnes âgées** Résidents âgés de 65 ans ou plus et leurs personnes à charge admissibles. La couverture englobe le coût des médicaments, moins une quote-part égale à 30 % de ce coût, à concurrence de 25 $.	**Supplément du revenu** Résidents âgés de 65 ans et plus qui sont admissibles au Supplément de revenu garanti et au régime de soutien du revenu pour personnes âgées. L'aide prend la forme d'une réduction de la franchise applicable à l'égard des médicaments sur ordonnance. **Seniors' Drug Plan** Résidents âgés de 65 ans et plus qui ont présenté une demande et qui sont admissibles d'après leur revenu. Le régime couvre la partie des coûts des médicaments excédant 25 $ par ordonnance.	**Foyers de soins personnels/ maisons de soins infirmiers** Résidents de foyers de soins personnels.
Programmes publics de médicaments : autre			**Régime individuel** Programme subventionné à participation facultative pour les résidents âgés de moins de 65 ans et leurs personnes à charge admissibles. Les bénéficiaires versent une prime mensuelle pour obtenir une aide couvrant le coût de leurs médicaments admissibles, moins une quote-part égale à 40 % de ce coût, à concurrence de 25 $ par médicament sur ordonnance.	**Children's Drug Program** Enfants âgés de moins de 14 ans. Le régime couvre la partie des coûts des médicaments excédant 25 $ par ordonnance.	
Résidents non couverts par les programmes publics de médicaments	• Résidents âgés de moins de 65 ans qui ne sont pas admissibles aux programmes de medicaments de l'Ontario.		Résidents âgés de moins de 65 ans qui ne sont pas admissibles aux programmes de médicaments de l'Alberta Human Services, y compris le supplément, et qui choisissent de ne pas adhérer au régime individuel.	• Résidents âgés de 65 ans et plus qui ne sont pas admissibles au Supplément de revenu garanti ou au Seniors' Drug Plan. • Résidents âgés de moins de 65 ans qui ne sont pas admissibles à la Prestation de santé familiale ou au programme de soutien spécial (« Special Support Program »).	Résidents, y compris ceux âgés de 65 ans et plus, qui ne sont pas admissibles au Régime d'assurance-médicaments ni au Programme d'aide à l'emploi et au revenu, et qui ne résident pas dans un foyer de soins personnels.

* Exclut les autres programmes de médicaments qui visent des maladies et des problèmes de santé particuliers.

Annexe 2 : Les 10 principales catégories de médicaments selon leur coût total[1], 2015-2016 (en millions de dollars)

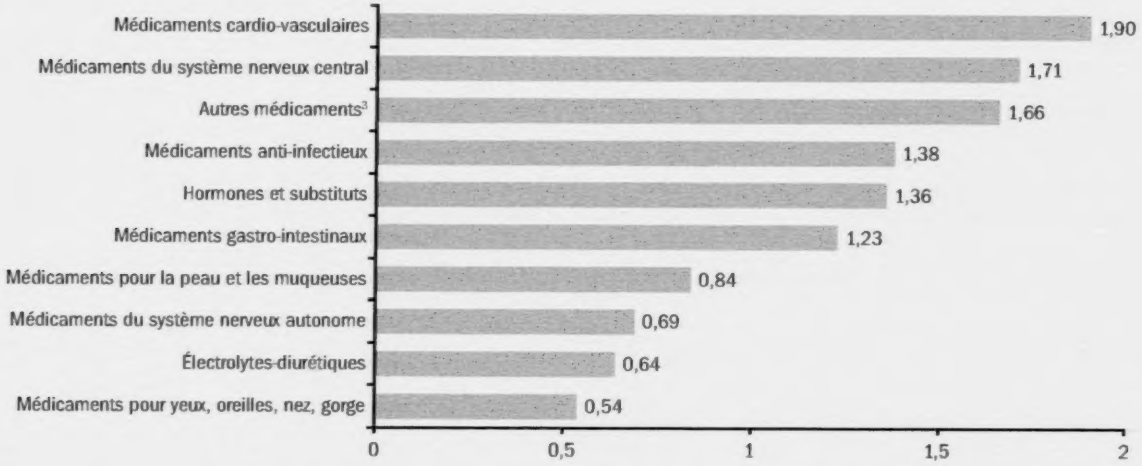
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



1. Les chiffres n'incluent pas les dépenses du Programme de financement des nouveaux médicaments, administré par Action Cancer Ontario pour le compte du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). Les coûts des médicaments sont établis aux prix courants publiés et ne reflètent pas les prix nets payés par le Ministère en vertu des ententes relatives à l'inscription de produits qui ont été conclues avec les fabricants.
2. La catégorie des autres médicaments comprend tout médicament qui n'entre dans aucune autre catégorie du système de classification. Les principaux médicaments de cette catégorie sont notamment ceux qui servent à traiter l'ostéoporose, la maladie de Parkinson, le psoriasis en plaques, la polyarthrite rhumatoïde, la maladie de Pompe, la sclérose en plaques, la maladie de Crohn et le myélome multiple. La catégorie des autres médicaments est utilisée dans le cadre de l'American Hospital Formulary System, système de classification utilisé à l'échelle internationale ainsi que par Santé Canada.

Annexe 3 : Les 10 principales catégories de médicaments[1] selon le nombre d'utilisateurs, 2015-2016[2]

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



1. D'après le système de classification de l'American Hospital Formulary Service de l'American Society of Health-System Pharmacists (AHFS-ASHP).
2. Nombre total d'utilisateurs en 2015-2016 : 3 millions.
3. La catégorie des autres médicaments comprend tout médicament qui n'entre dans aucune autre catégorie du système de classification. Les principaux médicaments de cette catégorie sont notamment ceux qui servent à traiter l'ostéoporose, la maladie de Parkinson, le psoriasis en plaques, la polyarthrite rhumatoïde, la maladie de Pompe, la sclérose en plaques, la maladie de Crohn et le myélome multiple.

Annexe 4 : Les 10 principaux médicaments selon le coût[1], 2015-2016 (en millions de dollars)

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Rang	Nom du médicament	Catégorie	Coût (en millions de dollars)	% du coût
1	Ranibizumab (Lucentis)	Médicaments pour yeux, oreilles, nez, gorge	278	**6,3**
2	Ledipasvir et sofosbuvir (Harvoni)	Médicaments anti-infectieux	202	**4,6**
3	Agent diagnostique – diabète	Agents diagnostiques	108	**2,5**
4	Infliximab (Remicade)	Autres médicaments[2]	104	**2,4**
5	Salmétérol xinafoate et propionate de fluticasone (Advair)	Médicaments du système nerveux autonome	85	**1,9**
6	Duloxétine (Cymbalta)	Système nerveux central	77	**1,7**
7	Lénalidomide (Revlimid)	Autres médicaments[3]	73	**1,7**
8	Phosphate de sitagliptine monohydraté (Januvia)	Hormones et substituts	72	**1,6**
9	Insuline glargine (Lantus)	Hormones et substituts	67	**1,5**
10	Metformine et sitagliptine (Janumet)	Hormones et substituts	66	**1,5**
Total			**1 132**	**25,7**

1. Le coût des médicaments est établi en fonction des prix courants publiés et ne reflète pas le prix net payé par le Ministère en vertu des ententes relatives à l'inscription de produits qui ont été conclues avec les fabricants.
2. Ce médicament est acquis principalement pour le domaine de la rhumatologie et pour le traitement de la maladie inflammatoire chronique de l'intestin.
3. Ce médicament est acquis principalement pour le traitement des syndromes myélodysplasiques.

Annexe 5 : Comparaison des programmes d'examen des médicaments au Canada*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Ontario	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Île-du-Prince-Édouard	Terre-Neuve-et-Labrador
Examen initial	MedsCheck, examen annuel • 60 $ par patient • Coût financé par l'État pour tous les résidents qui remplissent les conditions d'admissibilité (plus de trois médicaments sur ordonnance) • Une seule fois par année MedsCheck (examen annuel et diabète) • 75 $ par patient • Coût financé par l'État pour tous les résidents atteints du diabète • Une seule fois par année MedsCheck à domicile • 150 $ par patient • Coût financé par l'État pour tous les résidents qui ne sont pas en mesure de se rendre à la pharmacie en personne et prenant plus de trois médicaments d'ordonnance pour une condition chronique • Une seule fois par année MedsCheck pour les résidents de foyers de soins de longue durée • 75 $ par patient • Coût financé par l'État pour tous les résidents qui sont dans des foyers de soins de longue durée • Une seule fois par année	Examen des médicaments – Examen standard • 60 $ par patient • Coût financé par l'État pour tous les résidents qui remplissent les conditions d'admissibilité (plus de cinq médicaments sur ordonnance) • Au plus deux examens par année, séparés de six mois Examen des médicaments – Consultation d'un pharmacien • 70 $ par patient • Seulement lorsqu'un problème de gestion des médicaments est décelé par un pharmacien lors d'un examen standard des médicaments	Comprehensive Annual Care Plan (CACP) • 100 $ ou 125 $ dans le cas d'un pharmacien ayant un pouvoir élargi de prescription de médicaments • Coût financé par l'État pour tous les résidents qui remplissent les conditions d'admissibilité (au moins deux problèmes de santé chroniques, ou un problème de santé chronique et d'autres facteurs de risque) • Une seule fois par année Examen standard de la gestion des médicaments • 60 $ ou 75 $ dans le cas d'un pharmacien ayant un pouvoir élargi de prescription de médicaments • Coût financé par l'État pour les résidents qui ne remplissent pas les conditions d'admissibilité au CACP mais qui ont au moins un problème de santé chronique et qui prennent au moins trois médicaments • Une seule fois par année	Évaluation des médicaments • 60 $ par patient • Coût financé par l'État uniquement pour les aînés (65 ans et plus) qui sont bénéficiaires d'un régime provincial d'assurance-médicaments • Une seule fois par année	Examen de base des médicaments • 52,50 $ par patient • Coût financé par l'État uniquement pour les bénéficiaires d'un régime provincial d'assurance-médicaments; tous les autres patients doivent payer des frais pour ce service. • Une seule fois par année Examen de niveau avancé • 150 $ par patient • Coût financé par l'État uniquement pour les aînés (65 ans et plus) qui sont bénéficiaires d'un régime provincial d'assurance-médicaments . Tous les autres patients doivent payer des frais pour ce service. • Une seule fois par année	PharmaCheck • 52,50 $ par patient • Coût financé par l'État uniquement pour les aînés (65 ans et plus) à faible revenu et d'autres personnes à faible revenu qui sont bénéficiaires d'un régime provincial d'assurance-médicaments • Une seule fois par année	Examen des médicaments • 52,50 $ par patient • Coût financé par l'État uniquement pour les bénéficiaires d'un régime provincial d'assurance-médicaments • Une seule fois par année Examen des médicaments pour le diabète • 65 $ • Coût financé par l'État pour les résidents atteints du diabète • Une seule fois par année	Examen des médicaments • 52,50 $ par patient • Coût financé par l'État uniquement pour les bénéficiaires d'un régime provincial d'assurance-médicaments • Une seule fois par année Examen des médicaments pour le traitement de la bronchopneumopathie chronique obstructive • 52,50 $ par patient • Coût financé par l'État pour les aînés (65 ans et plus) qui sont bénéficiaires d'un régime provincial d'assurance-médicaments

	Ontario	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Île-du-Prince-Édouard	Terre-Neuve-et-Labrador
Examen de suivi	**MedsCheck (examen annuel et diabète)** • 25 $ • Aucune limite du nombre d'examens de suivi (service disponible lorsque le profil pharmacologique du patient est modifié ou selon le calendrier établi par le pharmacien) **MedsCheck (foyers de soins de longue durée)** • 50 $ • Quatre fois par année tout au plus	Examen des médicaments • 15 $ par patient • Quatre fois par année tout au plus	Suivi • 20 $ ou 25 $ dans le cas d'un pharmacien ayant un pouvoir élargi de prescription de médicaments • Aucune limite du nombre d'examens de suivi (service disponible lorsque le profil pharmacologique du patient est modifié ou selon le calendrier établi par le pharmacien)	Évaluation des médicaments • 20 $ par patient • Deux fois par année tout au plus	Examen des médicaments • 20 $ par patient • Deux fois par année tout au plus	Sans objet	Examen des médicaments • 20 $ par patient • Quatre fois par année tout au plus Examen des médicaments pour le diabète • 25 $ par patient • Quatre fois par année tout au plus	Sans objet

* Comprend uniquement les provinces où il existe des programmes publics d'examen des médicaments qui sont comparables entre eux.

Annexe 6 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Les décisions d'inscription et de financement de médicaments reposent sur des données probantes et sont prises de façon rapide et économique.
2.	Des négociations sont menées avec les fabricants de médicaments afin d'obtenir des prix aussi bas que possible pour les médicaments dont le coût est assumé par le gouvernement.
3.	L'évaluation de l'admissibilité est rapide, exacte et uniforme, afin que les personnes admissibles puissent obtenir leurs médicaments et les services pharmaceutiques dont ils ont besoin.
4.	Les demandes relatives à des médicaments et à des services pharmaceutiques qui sont présentées par les pharmacies et d'autres fournisseurs ont trait à des bénéficiaires admissibles et donnent lieu à un paiement en conformité avec les lois, les politiques et les ententes applicables. Des mécanismes de surveillance et d'exécution efficaces permettent de s'assurer que les paiements aux pharmacies et aux autres fournisseurs sont appropriés.
5.	Les tendances en matière d'exécution d'ordonnances sont analysées, et cette information est mise à profit afin d'améliorer les soins aux patients et l'utilisation des médicaments.
6.	Des données actuelles, exactes et complètes sur l'efficacité des programmes de médicaments du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, et notamment les paiements au titre des services pharmaceutiques, sont recueillies, analysées et utilisées aux fins de la prise de décisions et de l'amélioration des programmes. Des indicateurs de rendement clés applicables aux programmes publics de médicaments sont publiés à l'intention des Ontariens.
7.	Le Ministère examine et évalue en temps utile les processus généraux de financement et d'approvisionnement en médicaments dans le secteur de la santé, incluant les hôpitaux, afin de trouver des possibilités de réaliser des économies additionnelles.

Annexe 7 : Processus d'approbation et de financement des médicaments de marque déposée en vigueur au 1er avril 2016 au Canada et en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Examen des médicaments destinés à la vente au Canada

- Le fabricant du médicament soumet des preuves scientifiques de la sécurité, de l'efficacité et de la qualité de son produit à l'examen de Santé Canada[1], qui prendra la décision d'autoriser ou non la vente du médicament au Canada.

Évaluation des technologies de la santé

Au niveau national		En Ontario
Médicaments autres qu'oncologiques	**Médicaments oncologiques**	**Un médicament ayant déjà été examiné, ou non admissible à l'examen, par le Programme commun d'évaluation des médicaments ou par le Programme pancanadien d'évaluation des médicaments oncologiques**
• Le fabricant du médicament soumet des preuves cliniques et économiques justifiant un financement public à l'examen du comité consultatif d'experts du Programme commun d'évaluation des médicaments[2], qui décidera s'il convient de recommander le financement du médicament par les régimes d'assurance-médicaments fédéraux, provinciaux et territoriaux.	• Le fabricant du médicament soumet des preuves cliniques et économiques justifiant un financement public à l'examen du comité consultatif d'experts du Programme pancanadien d'évaluation des médicaments oncologiques[2], qui décidera s'il convient de recommander le financement du médicament par les régimes d'assurance-médicaments fédéraux, provinciaux et territoriaux.	• Tout dépendant des faits propres à chaque cas, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée peut demander des conseils additionnels au Comité d'évaluation des médicaments[3] concernant un médicament ayant été examiné par le Programme commun d'évaluation des médicaments ou par le Programme pancanadien d'évaluation des médicaments oncologiques. • Le Comité d'évaluation des médicaments examine aussi les demandes de financement de médicaments qui s'appliquent spécifiquement à la province et qui ne sont pas admissibles au processus national dans le cadre du Programme commun d'évaluation des médicaments ou du Programme pancanadien d'évaluation des médicaments oncologiques; il peut s'agir par exemple d'une extension de la gamme de produits dans le cas d'un médicament déjà commercialisé. • Le Comité d'évaluation des médicaments procède à l'évaluation des médicaments en se fondant sur les preuves scientifiques, les données cliniques, les commentaires des clients et le rapport coût-efficacité comparativement aux traitements déjà financés et offerts en Ontario, puis il présente au Ministère une recommandation indiquant si les médicaments devraient être inscrits au Formulaire, être financés dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel en fonction des faits propres à chaque cas, ou ne faire l'objet d'aucun financement.

Négociation

- Selon la recommendation finale formulée par le Programme commun d'évaluation des médicaments ou le Programme pancanadien d'évaluation des médicaments oncologiques et/ou le Comité d'évaluation des médicaments de l'Ontario, le Ministère peut entamer, par l'entremise de l'Alliance pancanadienne pharmaceutique, des négociations communes avec d'autres administrations avec le fabricant, ou individuellement s'il s'agit d'une question de financement d'un médicament particulière à l'Ontario. Les résultats des négociations seront pris en compte en vue de la prise d'une décision finale concernant le financement du médicament.

Décision finale

Le membre du personnel du Ministère qui remplit le rôle d'administrateur en chef des programmes publics de médicaments de l'Ontario prend les décisions finales concernant le financement des médicaments, en se fondant sur différents facteurs, par exemple :

- les recommandations et les conseils de comités et d'organes consultatifs variés;
- l'incidence sur les patients et sur la société en général ainsi que l'intérêt public;
- le budget des programmes publics de médicaments et les résultats des négociations avec les fabricants en vue de la conclusion d'ententes relatives à l'inscription des produits.

1. Santé Canada est un ministère fédéral qui examine les médicaments et doit en autoriser la vente avant que ceux-ci puissent être commercialisés au Canada. Il fonde son autorisation sur les preuves scientifiques de la sécurité et de l'efficacité des médicaments relativement à une ou plusieurs indications précises (p. ex., le traitement d'une maladie donnée ou plus), ainsi que de la qualité du produit médicamenteux. Santé Canada ne tient pas compte du prix du médicament ou de son rapport coût-efficacité relatif aux fins d'en autoriser la commercialisation. Si Santé Canada approuve un médicament, il lui attribue un numéro d'identification de médicament.
2. Le fabricant de médicaments doit aussi présenter une soumission au Programme pancanadien d'évaluation des médicaments oncologiques, ou au Programme commun d'évaluation des médicaments s'il ne s'agit pas d'un médicament oncologique, afin de justifier, au moyen de preuves cliniques et économiques, le financement public du coût du médicament. Tant le Programme commun d'évaluation des médicaments que le Programme pancanadien d'évaluation des médicaments oncologiques sont exécutés par l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé, organisme à but non lucratif indépendant mis sur pied par les administrations publiques fédérale, provinciales et territoriales, qui évalue les soumissions des fabricants de médicaments et présente une recommandation de remboursement fondée sur des données probantes aux régimes d'assurance-médicaments de l'administration fédérale, des provinces et des territoires (à l'exception du Québec).
3. Le Comité d'évaluation des médicaments est le comité spécialisé du Ministère qui formule des conseils à l'intention de l'administrateur en chef des programmes publics de médicaments de l'Ontario lorsqu'il faut déterminer si un médicament devrait ou non être inscrit au Formulaire du Ministère ou faire l'objet d'un financement dans le cadre du Programme d'accès exceptionnel en fonction des faits propres à chaque cas. Le Comité effectue des évaluations fondées sur les preuves scientifiques, les données cliniques, les commentaires des patients et le rapport coût-efficacité des médicaments comparativement à des traitements déjà financés et disponibles en Ontario.

Annexe 8 : Comparaison des frais d'ordonnance au 31 mars 2017 entre certaines administrations provinciales et territoriales

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Province/territoire	Montant maximal des frais d'ordonnance
Ontario	8,83 $, 9,93 $, 12,14 $ ou 13,25 $ selon l'emplacement géographique
Colombie-Britannique	10,00 $
Alberta	12.30 $
Saskatchewan	11,40 $
Manitoba	Le montant des honoraires dans le cadre du Régime d'assurance-médicaments est égal au montant exigé normalement par le pharmacien aux personnes qui ont à acquitter les frais sans avoir droit à un remboursement. Le montant maximum des honoraires prévu dans le cadre du Programme d'aide à l'emploi et au revenu est de 6,95 $.
Nouveau-Brunswick	11,00 $*
Nouvelle-Écosse	11,65 $
Île-du-Prince-Édouard	12,36 $
Terre-Neuve-et-Labrador	Les honoraires en vigueur dans le cadre du Foundation Plan, de l'Access Plan et de l'Assurance Plan sont les suivants : • 11,96 $ lorsque le coût des médicaments se situe entre 0 $ et 49,99 $ • 23,93 $ lorsque le coût des médicaments se situe entre 50 $ et 249,99 $ • 50 $ lorsque le coût des médicaments est de 250 $ ou plus Les honoraires en vigueur dans le cadre du 65Plus Plan sont les suivants : • 12 $ lorsque le coût des médicaments se situe entre 0 $ et 249,99 $ • 40 $ lorsque le coût des médicaments est de 250 $ ou plus
Yukon	8,75 $

* Les frais d'ordonnance applicables aux médicaments servant à traiter une dépendance aux opioïdes sont de 9,50 $.

 Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section
3.10 Santé publique : prévention des maladies chroniques

1.0 Résumé

La santé publique vise à protéger les personnes contre les maladies en faisant la promotion de comportements associés à un mode vie sain et en prévenant la propagation des maladies. La santé publique a notamment pour fonction de prévenir les maladies chroniques. Les maladies chroniques s'entendent des maladies qui persistent longtemps et qui, généralement, ne peuvent être prévenues par des vaccins ou soignées par des médicaments. Les maladies chroniques importantes comprennent les maladies cardiovasculaires et respiratoires, le cancer et le diabète.

En Ontario, le nombre de personnes ayant une maladie chronique a augmenté. Par exemple, la prévalence, c'est-à-dire le nombre de cas d'une maladie dans une population à un moment donné, a augmenté entre 2003 et 2013 dans les quatre problèmes de santé suivants :

- diabète – 65 %;
- cancer – 44 %;
- hypertension artérielle – 42 %;
- bronchopneumopathie chronique obstructive (un type de maladie respiratoire) – 17 %.

La qualité de vie des personnes ayant une maladie chronique peut être inférieure à celle de la population générale.

Les recherches de l'Institut de recherche en services de santé, un organisme sans but lucratif qui mène des recherches sur les données liées à la santé en Ontario, révèlent que les maladies chroniques engendrent des coûts importants pour le système de santé. Selon son rapport de 2016, quatre facteurs de risque modifiables peuvent contribuer aux maladies chroniques : la sédentarité, le tabagisme, la mauvaise alimentation et la consommation excessive d'alcool. De 2004 à 2013, les maladies chroniques ont coûté près de 90 milliards de dollars en soins de santé en Ontario.

Heureusement, la plupart des maladies chroniques sont évitables ou leur apparition peut être retardée en limitant les facteurs de risque modifiables. L'Ontario a mis l'accent sur la réduction du tabagisme et a connu un certain succès à cet égard – entre 2003 et 2014, le taux d'usage du tabac a diminué d'un peu moins de 5 %, passant de 22,3 à 17,4 %. Selon Action Cancer Ontario, la baisse et la stabilisation du taux d'incidence – le nombre de nouveaux malades durant une période donnée – du cancer pulmonaire à petites cellules, une maladie presque entièrement attribuable à l'usage du tabac, seraient attribuables au déclin historique du tabagisme en Ontario.

Cependant, l'Ontario n'a pas accordé autant d'importance à l'élimination des autres facteurs de risque modifiables en vue de réduire le fardeau des maladies chroniques, même si des recherches ont

révélé que la sédentarité a généré des coûts au titre des soins de santé plus élevés que le tabagisme.

Des occasions de collaboration s'offrent au ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), à Santé publique Ontario (organisme provincial chargé de fournir au gouvernement des conseils de nature scientifique et technique sur des questions de santé publique) et aux 36 bureaux de santé publique (organismes comptables à la province et financés principalement par le Ministère, qui ont pour mandat de planifier et de fournir les programmes et les services visant à réduire le fardeau des maladies chroniques), afin d'éliminer les facteurs de risque modifiables liés aux maladies chroniques.

Dans le même ordre d'idées, le Ministère peut collaborer plus efficacement avec d'autres ministères provinciaux – comme ceux de l'Éducation, de l'Environnement et des Transports – pour élaborer des politiques publiques qui tiendraient compte de leurs effets sur la santé de la population, de sorte à favoriser encore plus l'amélioration de la santé des Ontariens.

Nous avons constaté d'importantes lacunes dans l'ensemble des bureaux de santé publique, qui sont imputables au nombre limité de systèmes officiels pour coordonner leurs activités et partager leurs pratiques exemplaires. En effet, de nombreux bureaux travaillent de manière indépendante en ce qui concerne l'exécution de recherches et l'obtention des données requises.

Par ailleurs, le Ministère ne mesure pas pleinement le rendement des bureaux de santé publique en matière de prévention des maladies chroniques. Plus particulièrement, le Ministère ne mesure pas le rendement et les activités des bureaux dans les domaines de l'activité physique, de la saine alimentation et du poids santé, et il n'a pas établi d'objectifs mesurables concernant l'amélioration de la santé globale de la population. Par conséquent, il ne peut pas s'assurer que les bureaux de santé publique et tous les autres bénéficiaires de fonds provinciaux pour la prévention des maladies chroniques réalisent des progrès pour ce qui est d'aider les Ontariens à vivre plus longtemps et en meilleure santé.

En outre, à la suite de plusieurs études commandées par le Ministère qui ont souligné l'amélioration nécessaire du modèle de prestation des services de santé publique, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a nommé un comité d'experts sur la santé publique, qui est chargé de fournir des conseils sur les changements optimaux de nature structurelle et organisationnelle et en matière de gouvernance devant être apportés à la santé publique dans le cadre de la transformation du système de soins de santé. En juillet 2017, le Ministère a fait paraître le rapport du Comité d'experts, intitulé *La santé publique au sein d'un système intégré de santé*, qui renfermait plusieurs recommandations. Une recommandation proposait de ramener les 36 bureaux de santé publique à 14 entités régionales de santé publique afin d'améliorer la prestation des services de santé publique. Le Ministère procédait à des consultations au sujet des recommandations du Comité d'experts lorsque nous avons achevé notre audit.

Les autres points préoccupants que nous avons relevés sont les suivants :

- **L'Ontario ne dispose pas de stratégie générale de prévention des maladies chroniques** – La province ne dispose pas d'un cadre stratégique général de prévention des maladies chroniques pour orienter la planification et l'élaboration de l'ensemble des programmes. Un tel cadre établirait les buts et objectifs des programmes de prévention des maladies chroniques, fixerait des cibles provinciales axées sur les résultats en matière de santé, et énoncerait les rôles et responsabilités des différentes parties intervenant dans la planification, l'exécution et l'évaluation des programmes de santé publique visant à prévenir les maladies chroniques. À titre de comparaison, la Colombie-Britannique a établi des objectifs et des cibles à long terme pour guider

les mesures prises à l'échelle du système et améliorer les résultats en matière de santé. Elle s'est également dotée d'un cadre stratégique en vue de l'utilisation de données probantes pour concevoir des interventions qui tiennent compte des facteurs de risque importants associés aux maladies chroniques. Or, comme nous le mentionnerons plus loin, l'espérance de vie des résidents de la Colombie-Britannique est en général déjà supérieure à celle des Ontariens.

- **Certains bureaux de santé publique éprouvaient des difficultés à accéder aux écoles pour y exécuter des programmes de promotion de la santé** – Étant donné que la modification précoce des comportements liés à la santé, par opposition à leur modification plus tard dans la vie, est plus efficace et a des effets plus durables, les professionnels de la santé publique ciblent souvent les enfants en tant que population prioritaire à qui doivent être offerts des programmes de modes de vie sains. Les bureaux de santé publique ont le mandat de collaborer avec les écoles, mais le manque de coordination à l'échelon provincial pour les aider à fournir les programmes et services de santé publique au niveau local dans les écoles a limité leur capacité d'influer sur l'adoption de saines habitudes de vie chez les jeunes enfants. Par conséquent, les bureaux de santé publique utilisent leurs ressources pour établir des relations avec les écoles et convaincre celles-ci de participer à des programmes efficaces de santé publique, au lieu de les consacrer à la prestation des services.
- **Aucun leadership provincial uniforme n'est exercé pour coordonner la mise à jour des données probantes des bureaux de santé publique, le partage des pratiques exemplaires et l'élaboration des systèmes de surveillance des programmes de promotion de la santé** – Étant donné qu'aucun organisme provincial ne procède activement à la mise à jour des données probantes et au partage des pratiques exemplaires de façon régulière ou n'élabore de systèmes de surveillance des activités en matière de promotion de la santé pour aider les bureaux de santé publique à concevoir des programmes qui répondent à leurs besoins locaux, les bureaux ont mené de recherches et élaboré des solutions locales de manière indépendante. Nous avons constaté qu'il y avait beaucoup d'activités faisant double emploi et de variation dans l'exhaustivité des recherches et le type de renseignements recueillis. Par exemple, les deux tiers des bureaux de santé publique ont déclaré avoir examiné de manière indépendante les données probantes et les pratiques exemplaires de programmes en milieu scolaire qui font la promotion du poids santé, de la saine alimentation ou de l'activité physique. Par ailleurs, les bureaux de santé publique avaient tendance à travailler individuellement pour élaborer des systèmes de collecte de données, et les types de renseignements recueillis différaient d'un bureau à l'autre, ce qui faisait en sorte que les données ne pouvaient être comparées.
- **Les bureaux de santé publique n'ont pas tous accès aux données épidémiologiques requises** – Il importe que les bureaux de santé publique disposent de données complètes et exactes, car ils sont tenus d'évaluer et de surveiller la santé de la population et de mesurer l'efficacité de leurs programmes dans le cadre des Normes de santé publique de l'Ontario. Nous avons constaté que les bureaux de santé publique n'ont pas tous été en mesure d'accéder à des données épidémiologiques complètes et à jour pour étudier les tendances, les causes et les effets en matière de santé et de maladies au sein des populations. Par exemple, l'Ontario ne dispose pas de données suffisantes sur les populations d'enfants et d'Autochtones pour répondre

aux besoins locaux concernant l'évaluation et la surveillance de la santé des populations ainsi que la planification et l'évaluation des programmes. En outre, il n'y a pas d'organisme central chargé de recueillir des données et de les communiquer aux bureaux de santé publique, et certains bureaux n'ont donc pas accès à ces renseignements. Par ailleurs, il se peut que certains bureaux de santé publique n'utilisent pas des données à jour pour planifier leurs programmes étant donné que l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes de Statistique Canada ne fournit pas d'échantillons d'une taille adéquate qui permettrait l'exécution d'analyses locales dans les régions desservies par ces bureaux. Dans son rapport de 2015, le médecin hygiéniste en chef a aussi mis en exergue l'importance des données locales et a recommandé que l'Ontario entreprenne une enquête sur la santé de la population provinciale afin de recueillir des données à l'échelon local.

- **Les différents bureaux de santé publique ont indiqué qu'ils avaient une capacité limitée d'effectuer des analyses épidémiologiques pour les aider à orienter et à surveiller leurs programmes** – Certains bureaux de santé publique ont mentionné que, même lorsque les données épidémiologiques sont disponibles, ils ne disposent pas d'assez de temps ou du personnel qualifié requis pour les examiner et les analyser. Le Ministère n'a pas établi de normes particulières quant à la quantité de travail épidémiologique que devaient accomplir les bureaux de santé publique aux fins de la prévention des maladies chroniques ou n'a pas déterminé si certaines analyses épidémiologiques devaient être effectuées centralement. Par conséquent, il n'y a aucune assurance que les bureaux de santé publique qui ne disposent pas de ressources suffisantes en épidémiologie ont procédé à une analyse adéquate des données sur les populations pour orienter et surveiller leurs programmes.
- **Certains bureaux de santé publique ne procédaient pas à des évaluations de leurs programmes pour déterminer si ceux-ci avaient une incidence positive** – Nous avons relevé des cas où certains bureaux de santé publique n'avaient pas évalué leurs nouveaux programmes ni mesuré l'efficacité des programmes, comme l'exige le Ministère. Par exemple, trois des quatre bureaux que nous avons visités avaient exécuté des programmes en milieu scolaire sans effectuer une évaluation de ceux-ci. Nous avons aussi constaté que les bureaux de santé publique avaient des compréhensions différentes de ce en quoi consiste une évaluation et que la rigueur des évaluations variait d'un bureau à l'autre, parce que le Ministère n'avait pas déterminé une méthode précise d'évaluation. En outre, il est ressorti d'une étude menée en 2015 par les bureaux de santé publique que la plupart des bureaux n'avaient pas la capacité d'évaluer les programmes. Sans ces évaluations, les bureaux de santé publique ne peuvent faire la preuve que leurs programmes se sont avérés efficaces pour ce qui est d'améliorer les résultats en matière de santé au sein de leur population. Par ailleurs, les bureaux de santé publique ne déterminaient pas toujours la mesure dans laquelle les objectifs de leurs programmes de prévention des maladies chroniques avaient été atteints. Par exemple, dans l'un des quatre bureaux que nous visités, nous avons observé que l'un des objectifs consistait à réduire la consommation de boissons sucrées dans la région géographique qu'il desservait, mais il n'avait pas mesuré la variation de la consommation de ces boissons.
- **Les indicateurs de rendement provinciaux actuels ne mesurent pas pleinement le rendement des bureaux de santé publique concernant la prévention des maladies**

chroniques et la promotion de la santé – Il n'y a pas d'indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés par les bureaux de santé publique relativement à l'atténuation des facteurs de risque tels que la sédentarité, la mauvaise alimentation et l'excès de poids. Par ailleurs, le personnel de la santé publique a mentionné que les résultats liés à un certain nombre d'indicateurs de rendement, comme le taux de jeunes qui n'ont pas fumé une cigarette complète et le taux d'adultes qui consomment une quantité d'alcool supérieure à celle indiquée dans les Directives de consommation d'alcool à faible risque, ne peuvent être attribués uniquement aux efforts des bureaux de santé publique. Ces indicateurs font intervenir le travail des bureaux de santé publique ainsi que celui d'autres intervenants, comme des écoles et des organismes communautaires. Le Ministère ne pouvait donc, à partir de ces seuls indicateurs, déterminer si les bureaux de santé publique s'étaient avérés efficaces pour ce qui est de fournir des programmes et services de prévention des maladies chroniques dans leur collectivité locale.

- **Le Ministère a commencé à traiter la question de l'équité du financement, mais la mise en oeuvre complète d'un modèle de financement axé sur les besoins pourrait prendre jusqu'à 10 ans** – À la suite d'une recommandation formulée en 2013 par le Groupe de travail sur l'étude du financement, le Ministère a mis au point un nouveau modèle de financement pour déterminer la portion appropriée de fonds à fournir à chaque bureau de santé publique. En 2015, le Ministère a commencé à appliquer ce nouveau modèle, mais il n'a pas fixé de date cible concernant le moment où les bureaux de santé publique obtiendront leur part de financement déterminée selon le modèle. Le Ministère a estimé qu'il pourrait s'écouler 10 ans avant que le financement de santé publique soit distribué de manière plus équitable à tous les bureaux, en tenant pour acquis que le taux de croissance sera de 2 % et que les fonds supplémentaires futurs seront destinés aux bureaux qui ne reçoivent pas encore une part de financement déterminée selon le modèle. Par conséquent, certains bureaux de santé publique pourraient continuer de recevoir un financement inéquitable.

Le présent rapport contient 11 recommandations comportant 22 mesures pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Le Ministère n'a pas mis en place les processus et les systèmes requis pour s'assurer que les bureaux de santé publique planifient et fournissent de manière rentable les programmes et services de prévention des maladies chroniques. Par ailleurs, la coordination entre le Ministère et les autres ministères provinciaux ou entre les bureaux de santé publique laissait à désirer. Une telle coordination aiderait les bureaux de santé publique à planifier et à exécuter plus efficacement les programmes.

Le Ministère n'a pas non plus vérifié si Santé publique Ontario fournit tout le soutien dont ont besoin les bureaux de santé publique en matière de conseils scientifiques et techniques dans les domaines de l'évaluation de la santé des populations, de l'épidémiologie, et de la planification et de l'évaluation des programmes. En outre, le Ministère n'oriente pas les bureaux de santé publique en vue de l'adoption d'une méthodologie pour évaluer leurs programmes. Les bureaux ont besoin d'une méthodologie pour évaluer, mesurer et déclarer la mesure dans laquelle leurs programmes de prévention des maladies chroniques et de promotion de la santé se sont avérés efficaces pour ce qui est de réduire les coûts imposés au système de soins de santé et d'améliorer les résultats en matière de santé pour la population.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement les recommandations formulées dans le rapport de la vérificatrice générale et l'importance accordée à la prévention des maladies chroniques. En Ontario et dans le monde entier, les maladies chroniques pèsent lourdement dans le fardeau des maladies et peuvent souvent être évitées ou réduites en limitant les facteurs de risques modifiables, tels que l'alimentation malsaine, la sédentarité, le tabagisme et la consommation néfaste d'alcool.

L'Ontario a accompli des progrès dans la prévention des maladies chroniques, notamment :

- La Stratégie Ontario sans fumée, qui vise à atteindre les plus faibles taux de tabagisme au Canada, a grandement réduit l'usage du tabac et les risques pour la santé des non-fumeurs dans la province au cours des 11 dernières années. Grâce aux efforts concertés, l'Ontario a réduit le taux de tabagisme, qui est passé de 20,9 % en 2005 à 17,4 % en 2014.
- La Stratégie pour la santé des enfants, une initiative pangouvernementale lancée en 2013, repose sur des interventions clés pour favoriser les poids santé chez les enfants et les jeunes en les incitant à accroître leur activité physique et en préconisant l'alimentation saine. Elle s'inscrit dans une nouvelle législation provinciale exigeant l'affichage des calories sur les panneaux-menus dans les établissements de restauration réglementés et l'action communautaire Enfants en santé lancée dans 45 collectivités ontariennes.
- Le Ministère et les bureaux de santé publique participent activement à la promotion des Directives de consommation d'alcool à faible risque afin d'instaurer une culture de modération et de communiquer des messages uniformes sur les choix éclairés et la consommation responsable d'alcool. Plus de 65 intervenants ont été consultés afin d'orienter l'élaboration d'une stratégie provinciale sur l'alcool.
- Le Ministère a engagé un processus pour moderniser les Normes de santé publique de l'Ontario en vigueur, qui mettront davantage l'accent sur les résultats, la responsabilisation, l'évaluation, la transparence et la collaboration. Aux termes des Normes modernisées, qui devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2018, les programmes de prévention des maladies chroniques répondront aux besoins locaux, seront fondés sur des données probantes et seront soutenus par un système de santé intégré.

Faisant fond sur ces réalisations, le Ministère élabore actuellement une stratégie provinciale intégrée pour favoriser l'adoption de comportements de vie saine et réduire les facteurs de risque pour les maladies chroniques durant toute la vie, notamment l'alimentation malsaine, la sédentarité, la consommation néfaste d'alcool et le tabagisme, tout en reconnaissant l'incidence des déterminants sociaux de la santé. Les recommandations formulées dans notre audit contribueront grandement à l'élaboration de la stratégie provinciale, qui vise à promouvoir la santé, à prévenir la maladie et à aider tous les Ontariens à vivre une longue vie en santé.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu de la santé publique

La santé publique met l'accent sur la santé et le bien-être de la population dans son ensemble grâce à des activités de promotion et de protection de la santé ainsi que de prévention des maladies. La

santé publique fait intervenir une grande variété d'activités, par exemple :

- l'inspection des dépôts d'aliments et des détaillants de tabac;
- la vaccination des enfants et des adultes;
- les enquêtes sur les cas et les flambées de maladies infectieuses afin de prévenir leur propagation;
- l'offre d'un soutien aux nouveaux parents pour que les bébés soient en bonne santé;
- la collecte et l'analyse de données épidémiologiques pour évaluer la santé de la population;
- la promotion de programmes de modes de vie sains pour prévenir les maladies chroniques, tels que les maladies cardiovasculaires et le cancer.

En Ontario, la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* (la Loi) est le principal texte législatif régissant la prestation des programmes et des services de santé publique dans la province. L'objet de la Loi est d'assurer l'organisation et la prestation de programmes et de services de santé publique, la prévention de la propagation des maladies, et la promotion et la protection de la santé des habitants de l'Ontario. Les autres textes législatifs qui jouent un rôle en matière de santé publique comprennent la *Loi sur l'immunisation des élèves* et la *Loi favorisant un Ontario sans fumée*.

2.1.1 Le système de santé publique en Ontario

Le système de santé publique en Ontario consiste en un vaste réseau d'organismes gouvernementaux, non gouvernementaux et communautaires menant leurs activités aux échelons local, provincial et fédéral. Les organismes non gouvernementaux comprennent des groupes sans but lucratif qui militent pour la sensibilisation aux maladies chroniques ainsi que la prévention et le traitement de celles-ci. Les organismes communautaires comprennent des groupes comme les centres communautaires qui exécutent des programmes alimentaires visant à améliorer les compétences et les connaissances en matière d'alimentation.

À l'échelon provincial, les principaux intervenants de la santé publique sont le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et Santé publique Ontario. Le Ministère cofinance 36 bureaux de santé publique municipaux qui sont répartis à l'échelle de la province et chargés de fournir directement les services de santé publique aux Ontariens. Le Ministère est le principal bailleur de fonds des bureaux de santé publique, mais ceux-ci reçoivent également des fonds d'autres sources, dont le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, Santé Canada et des organismes communautaires.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

La Division de la santé de la population et de la santé publique (la Division) du Ministère est responsable de l'élaboration des initiatives et des stratégies provinciales de santé publique, ainsi que du financement et de la surveillance des programmes de santé publique exécutés par les bureaux de santé publique. Il veille également à ce que des mesures appropriées soient prises lorsque surviennent des situations d'urgence.

Le médecin hygiéniste en chef de la province rend compte directement au sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée, sans passer par la Division. Ses responsabilités comprennent les suivantes :

- exercer un leadership et fournir au secteur de la santé publique des conseils sur la pratique clinique et la pratique en santé publique;
- repérer et évaluer les risques et les possibilités d'amélioration concernant la santé publique en Ontario;
- communiquer directement avec la population au sujet des questions de santé publique, par exemple, le risque que représente le virus Zika pour les Ontariens;

- faire rapport tous les ans à l'Assemblée législative de la province sur l'état de la santé publique.

Santé publique Ontario

L'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (aussi appelée Santé publique Ontario) a amorcé ses activités en 2008 en tant qu'organisme à vocation scientifique et technique financé en majeure partie par le Ministère. L'organisme a été établi en vertu de la *Loi de 2007 sur l'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé* à la suite des recommandations formulées après l'éclosion des cas de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) en Ontario, en 2003.

Santé publique Ontario fournit des conseils de nature scientifique et technique et mène des activités de soutien, comme l'évaluation de l'état de santé de la population et la recherche, la surveillance, les études épidémiologiques, la planification de programmes et l'évaluation en matière de santé publique, afin de protéger et d'améliorer la santé des Ontariens. Elle crée une expertise scientifique et en matière de recherche en santé publique dans les domaines des maladies transmissibles, de la salubrité de l'environnement, des maladies chroniques et des blessures, effectue une surveillance et mène des enquêtes épidémiologiques. Elle exploite également les 11 laboratoires de santé publique, qui fournissent des services d'analyses cliniques et environnementales, d'analyses de détection du bioterrorisme, et d'évaluation des nouvelles technologies et méthodologies de laboratoire. Certaines de ces fonctions relevaient du Ministère avant l'établissement de Santé publique Ontario.

Bureaux de santé publique

Les 36 bureaux de santé publique de l'Ontario fournissent aux collectivités qu'ils desservent une variété de services et de ressources, qui varient selon les besoins locaux. Les services et les ressources peuvent comprendre la tenue d'un dossier sur la vaccination des élèves d'une école, l'offre d'une certification de manipulation salubre des aliments, des alertes de concentrations élevées de bactéries dans les eaux de baignade, des renseignements en ligne sur la santé physique et mentale – ce qui comprend la prévention des maladies chroniques – et des alertes de chaleur ou de froid extrême.

Les différents bureaux de santé publique desservent des populations de diverses tailles et profils, qui vont par exemple d'environ 34 000 personnes au Témiscamingue à presque 3 millions de personnes à Toronto. L'**annexe 1** montre les zones de desserte des 36 bureaux de santé publique et la population estimative servie par chaque bureau.

Chacun des 36 bureaux de santé publique est régi par un conseil de santé local, qui doit rendre compte du respect des normes provinciales sous le régime de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* (la Loi); chaque conseil est dirigé et administré par un médecin hygiéniste. Dans chaque région, le médecin hygiéniste rend compte au conseil de santé local au sujet de la santé publique et des autres questions.

Les modèles de gouvernance varient considérablement à l'échelle des 36 bureaux de santé publique. La Loi ne prescrit pas un modèle normalisé de gouvernance qui s'appliquerait à tous les conseils de santé. Les municipalités de l'Ontario ont différentes structures organisationnelles, et les conseils de santé de la province ont été établis à des moments différents au fil des ans. Cependant, tous les conseils de santé sont contrôlés par les municipalités dans une certaine mesure – certains sont des conseils autonomes dont les membres sont nommés par les municipalités, tandis que d'autres sont inclus dans la structure de l'administration municipale ou régionale. Selon le modèle de gouvernance, les conseils peuvent être composés de personnes nommées par la province ou la municipalité, de conseillers municipaux ou régionaux élus, ou de membres du public.

Chaque bureau de santé publique est partie à une entente de financement et de responsabilisation en santé publique passée avec le Ministère, qui énonce les modalités de son financement. L'entente n'est pas assortie d'une date d'expiration, et elle est modifiée tous les ans afin d'y inclure de nouvelles exigences et cibles de rendement. Les Normes de santé publique de l'Ontario (qui sont décrites à la **section 2.1.2**) établissent les exigences minimales pour la prestation des programmes et services de santé publique, et la Loi confère le pouvoir de mettre les normes en oeuvre, ce qui comprend l'établissement des rôles et responsabilités respectifs des bureaux de santé publique et du Ministère.

2.1.2 Normes de santé publique de l'Ontario

Le Ministère élabore des lignes directrices pour la prestation des programmes et services de santé publique conformément à la Loi. Chaque conseil de santé est tenu de respecter ces lignes directrices, appelées Normes de santé publique de l'Ontario. Les 14 normes, élaborées en 2008 et révisées pour la dernière fois en mars 2017, sont incluses dans un document de 77 pages. Elles établissent les exigences minimales auxquelles doivent satisfaire les bureaux de santé publique lorsqu'ils fournissent leurs programmes et services.

Les 14 normes comprennent une norme fondamentale qui englobe l'évaluation de la santé de la population, la surveillance, la recherche et l'échange de connaissances, et l'évaluation des programmes. Les 13 autres normes s'inscrivent dans les 5 grandes catégories suivantes :

- les maladies chroniques et les blessures (par exemple, la prévention des maladies chroniques ainsi que la prévention des blessures et du mésusage de substances);
- la santé de la famille (par exemple, la santé génésique et la santé de l'enfant);
- la préparation aux situations d'urgence;
- la santé environnementale (par exemple, la salubrité des aliments et la salubrité de l'eau);
- les maladies infectieuses (par exemple, la prévention des maladies infectieuses et la prévention de la tuberculose, de la rage et des maladies évitables par la vaccination).

L'**annexe 2** présente un résumé des 14 normes et de leurs objectifs, et fournit certains exemples d'exigences imposées aux bureaux de santé publique pour chaque norme.

2.1.3 Structure de financement des programmes et services de santé publique

En vertu de la Loi, l'octroi d'un financement provincial au titre de la santé publique n'est pas obligatoire; ce financement est fourni aux termes de politiques ministérielles. La Loi oblige toutefois les municipalités assujetties (toute municipalité de palier supérieur ou municipalité à palier unique qui est située, en totalité ou en partie, dans le territoire qui renferme la circonscription sanitaire) à payer les dépenses engagées par les bureaux de santé publique ou au nom de ceux-ci pour fournir les programmes et services de santé publique prévus par la Loi, la réglementation ou les lignes directrices.

Cependant, le Ministère finance les programmes des bureaux de santé publique en totalité ou en partie, selon le programme. Il finance :

- jusqu'à 75 % des programmes obligatoires; les municipalités financent la tranche restante de 25 %, ou une tranche supérieure si les dépenses réelles dépassent le montant approuvé;
- 100 % des programmes provinciaux prioritaires, comme la Stratégie Ontario sans fumée, l'initiative de lutte contre les maladies infectieuses, le Programme de prévention du diabète, l'initiative de rémunération des médecins hygiénistes/médecins hygiénistes adjoints, le Programme de distribution de fruits et de légumes dans le Nord de l'Ontario,

le programme Beaux sourires Ontario et les programmes de réduction des méfaits.

Certains bureaux de santé publique offrent uniquement des programmes provinciaux obligatoires, tandis que d'autres peuvent fournir des services de santé publique additionnels qui sont financés par les municipalités dont ils relèvent. Par exemple, la Ville de Toronto finance un programme de soins dentaires pour les aînés et les adultes à faible revenu, ainsi que pour les enfants et les jeunes qui ne sont pas admissibles à d'autres programmes de soins dentaires.

Chaque année, le Ministère met à jour les annexes de l'entente de financement et de responsabilisation en santé publique conclue avec chaque conseil de santé qui régit un bureau de santé publique pour tenir compte des affectations de fonds actualisées, des nouvelles politiques et lignes directrices, des nouvelles exigences en matière de rapport, et des indicateurs de rendement, bases de référence et cibles à jour.

Au cours des 10 dernières années, le Ministère a consacré en moyenne environ un milliard de dollars par année aux programmes et services de santé publique, soit approximativement 2 % des dépenses provinciales globales en matière de santé. Ces fonds sont octroyés à de nombreuses parties, dont les bureaux de santé publique, les organismes sans but lucratif et Santé publique Ontario.

2.2 Importance de la promotion de modes de vie sains et de la prévention des maladies chroniques

2.2.1 Les maladies chroniques et leurs conséquences pour les personnes et les coûts liés aux soins de santé

Les maladies chroniques s'entendent des maladies qui persistent longtemps. En général, elles ne peuvent être prévenues par des vaccins ou soignées par des médicaments. Les maladies chroniques importantes comprennent les maladies cardiovasculaires et respiratoires, le cancer et le diabète. Selon Santé publique Ontario, les maladies chroniques ont représenté les trois quarts environ de tous les décès en Ontario en 2012, soit 68 944 décès sur 90 525.

Les personnes ayant une maladie chronique peuvent avoir une moins bonne qualité de vie que la population générale. Par exemple, les diabétiques sont plus susceptibles de subir une amputation d'orteils, de pieds ou d'une partie de la jambe et d'être atteintes de néphropathie et de rétinopathie, et beaucoup de personnes ayant le cancer doivent subir de multiples types de procédures, comme des chirurgies, de la radiothérapie et de la pharmacothérapie, pour traiter ou contrôler la maladie.

Les maladies chroniques ont des répercussions considérables sur les dépenses relatives aux soins de santé. À partir de données de 2008, le Ministère a estimé que les maladies chroniques importantes et les blessures ont représenté environ 31 % des coûts directs attribuables aux soins de santé en Ontario. Il s'agit d'une catégorie de coûts importante à laquelle il faut accorder une attention, étant donné que les dépenses relatives aux soins de santé en Ontario ont augmenté d'environ 47 % entre 2007-2008 et 2016-2017, passant de 38,1 à 56,0 milliards de dollars.

La prévention des maladies chroniques aide à réduire le fardeau pour le système de soins de santé et favorise une meilleure qualité de vie. L'Institut de recherche en services de santé, un organisme sans but lucratif qui mène des recherches sur les données liées à la santé en Ontario, a publié, en 2016, une étude provinciale de l'incidence des facteurs de risques modifiables – le tabagisme, la consommation d'alcool, la mauvaise alimentation et la sédentarité – sur les dépenses de santé en Ontario. Un facteur de risque est dit « modifiable » lorsque des mesures peuvent être prises pour le changer et que son incidence sur la santé d'une personne peut être prévenue ou modifiée grâce à l'adoption d'un comportement sain, comme le fait

de ne pas fumer, de faire de l'activité physique et de consommer des aliments santé.

Il est ressorti de l'étude de l'Institut que 22 % des dépenses provinciales relatives aux soins de santé étaient attribuables aux quatre facteurs de risque modifiables associés aux maladies chroniques. L'étude a aussi montré que ces facteurs de risque ont entraîné des coûts liés aux soins de santé de près de 90 milliards de dollars en Ontario, notamment au titre des soins hospitaliers, des médicaments et des soins communautaires, entre 2004 et 2013.

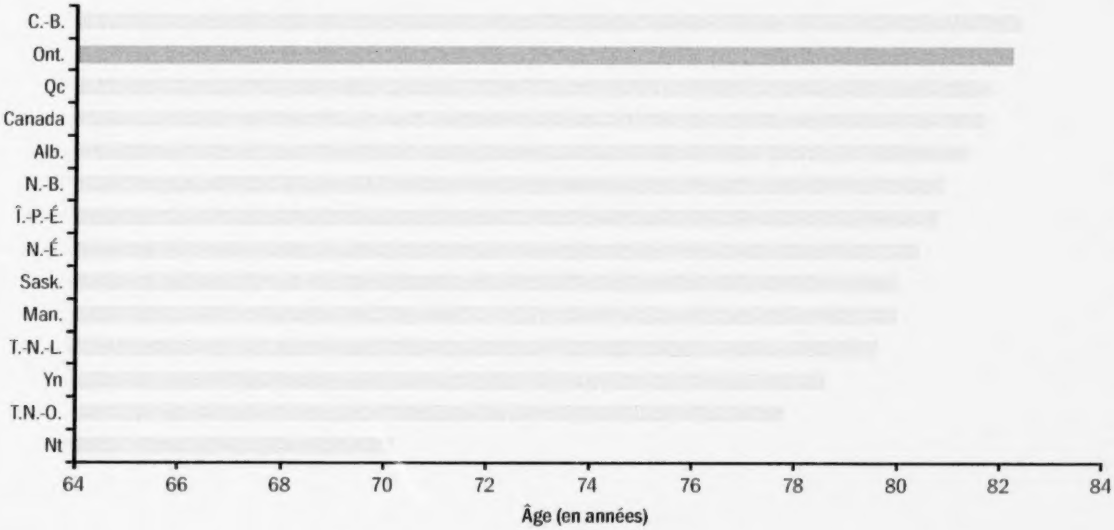
Dans un rapport sur la prévention des maladies publiées en 2009, le Trust for America's Health, un organisme américain sans but lucratif qui milite pour des politiques et des ressources efficaces à l'appui des programmes de santé publique, a conclu que les fonds qui sont investis aujourd'hui dans des programmes communautaires éprouvés de prévention des maladies – plus précisément ceux qui se traduisent par une augmentation de l'activité physique, une alimentation plus saine et une réduction du tabagisme – peuvent entraîner des économies considérables à l'avenir. Le rapport a mentionné que pour chaque dollar investi, le rendement était de 6,2 dans une période allant de 10 à 20 ans. Ce rendement ne tient pas compte des gains importants qui pourraient découler de l'augmentation de la productivité des travailleurs, de la réduction de l'absentéisme au travail et à l'école, et de l'amélioration de la qualité de vie.

2.2.2 Espérance de vie des Ontariens

L'état de santé d'une population est habituellement mesuré par l'espérance de vie, les comportements liés à la santé, l'état de santé autoévalué, ainsi que la prévalence (le nombre de cas à un moment donné) et l'incidence (le nombre de nouveaux cas durant une période donnée) des maladies. Selon Statistique Canada, l'espérance de vie calculée du Canadien moyen pour la période de 3 ans allant de 2011 à 2013 (la plus récente pour laquelle des données sont disponibles) était de 81,7 ans. L'espérance de vie des habitants de Colombie-Britannique était la plus longue (82,4 ans), tandis que celle des résidents des trois territoires était la plus courte, variant de 70,2 ans au Nunavut à 78,6 au Yukon. L'Ontario se situait au deuxième rang des provinces et des territoires au chapitre de l'espérance de vie, à 82,2 ans, comme le montre la **figure 1**.

Figure 1 : Espérance de vie, Canada, provinces et territoires, 2011–2013

Source des données : Statistique Canada



2.2.3 Tendances des maladies chroniques et des facteurs de risque clés

La prévalence des maladies chroniques diagnostiquées en Ontario a crû entre 2003 et 2013 :

- les cas de diabète ont augmenté de 65 %;
- les cas de bronchopneumopathie chronique obstructive (un type de maladie respiratoire) ont augmenté de 17 %;
- les cas d'hypertension artérielle (une cause de maladie cardiovasculaire) ont augmenté de 42 %;
- les cas de cancer ont augmenté de 44 %.

Le nombre de nouveaux cas de cancer diagnostiqués par année en Ontario, soit le taux d'incidence, a crû depuis au moins 1981, passant de 29 649 à 85 648 en 2016, et le nombre de nouveaux cas de diabète a fluctué – il s'établissait à 66 180 en 2000, a atteint un sommet à 93 950 en 2006, puis a diminué pour s'établir à 72 510 en 2012, l'année la plus récente pour laquelle des données étaient disponibles au moment de notre audit.

L'une des principales raisons de la hausse marquée de la prévalence et de l'incidence des maladies chroniques est le vieillissement de la population de la province. De 2006 à 2016, la population générale de l'Ontario a augmenté d'environ 11 %. Durant la même période, le nombre d'Ontariens âgés de 65 ans ou plus est passé de 1,65 million à 2,25 millions, ce qui constitue une hausse de 36 % au cours des 10 dernières années. En outre, selon la Mise à jour des projections démographiques pour l'Ontario publiée au printemps 2017, le nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus devrait presque doubler entre 2016 et 2041, la croissance de la proportion et du nombre d'aînés s'accélérant de 2016 à 2031, période durant laquelle les derniers enfants du baby-boom atteindront l'âge de 65 ans.

Les progrès en matière de traitement ont aussi contribué à faire en sorte que les personnes ayant une maladie chronique vivent plus longtemps, au lieu de mourir tôt de leur maladie.

La **figure 2** montre les tendances entre 2003 et 2014 pour les cinq facteurs qui contribuent à l'incidence des maladies chroniques : la consommation insuffisante de fruits et de légumes, l'obésité, la sédentarité, la consommation excessive d'alcool et le tabagisme.

En 2014, une proportion moindre d'Ontariens a déclaré fumer et consommer de l'alcool de manière abusive par rapport à 2003, ce qui constitue une tendance positive. Cependant, une proportion plus grande de personnes a déclaré ne pas consommer suffisamment de fruits et de légumes, et plus de personnes faisaient de l'embonpoint ou étaient obèses, ce qui constitue une tendance négative. Le changement concernant l'activité physique a été négligeable durant cette période.

En 2012, l'Institut de recherche en services de santé et Santé publique Ontario ont publié un rapport dans lequel il était mentionné que l'usage du tabac, la consommation excessive d'alcool, la mauvaise alimentation, la sédentarité et le stress élevé pouvaient influer sur l'espérance et la qualité de vie. Collectivement, ces cinq risques réduisent l'espérance de vie de 7,5 ans en Ontario, soit de 7,9 ans pour les hommes et de 7,1 ans pour les femmes. Si ces risques étaient réduits, les Ontariens, en plus de vivre plus longtemps, augmenteraient le nombre d'années qu'ils vivent en bonne santé – une notion appelée « années de vie ajustées en fonction de la qualité », qui tient compte de la qualité de vie dans le calcul du nombre d'années de vie et du fait que les facteurs de risque associés aux maladies chroniques pourront avoir des répercussions négatives sur la qualité de vie.

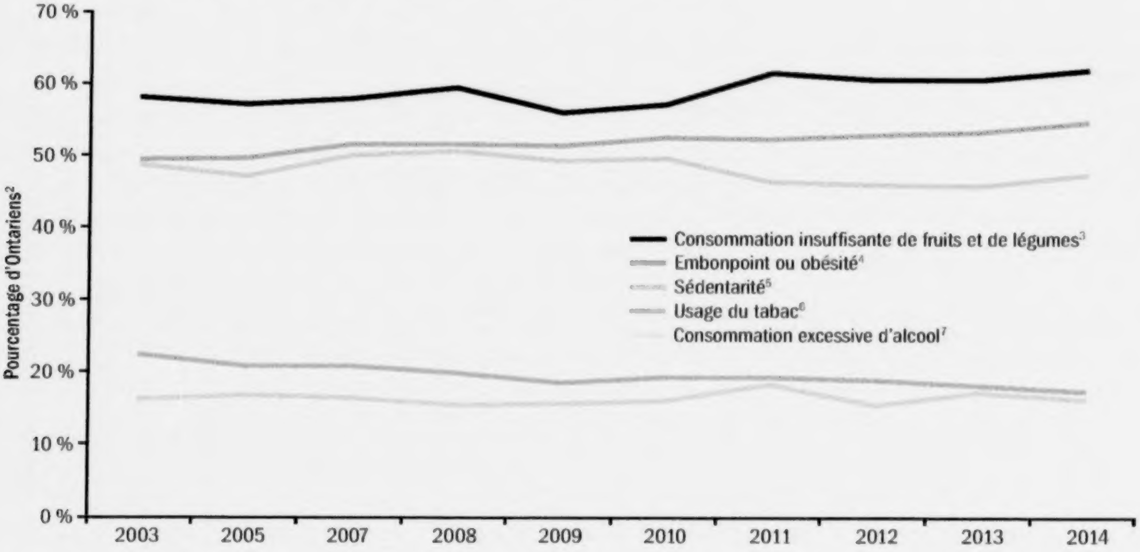
2.3 Programmes et services visant à promouvoir des modes de vie sains et à prévenir les maladies chroniques

2.3.1 Trois niveaux de prévention

En Ontario, les programmes de santé publique sont axés sur la promotion de la santé et la

Figure 2 : Tendances concernant les facteurs de risque clés en Ontario, 2003-20141

Source des données : Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, Statistique Canada



1. Aucune donnée disponible pour 2004 et 2006.
2. Ontariens âgés de 12 ans et plus, à l'exception de ceux âgés de 18 ans et plus qui font de l'embonpoint ou qui sont obèses.
3. Consommation de fruits et de légumes inférieure à cinq portions par jour.
4. Le ratio du poids (en kilogrammes) sur le carré de la taille (en mètres) est de 25 et plus.
5. Activité physique par jour durant les loisirs < 1,5 kcal/kg/jour.
6. Usage du tabac quotidien ou occasionnel.
7. Avant 2013, la consommation excessive d'alcool était définie comme le fait de prendre au moins cinq consommations à une occasion au moins une fois par mois. En 2013, la définition a été modifiée comme suit : au moins cinq consommations pour les hommes et au moins quatre consommations pour les femmes.

prévention primaire pour réduire l'incidence des maladies avant l'apparition de symptômes. D'autres partenaires du secteur de la santé, dont les fournisseurs de soins primaires et les hôpitaux, peuvent être inclus dans les stratégies de prévention secondaires et tertiaires, comme il est indiqué à la **figure 3**.

Figure 3 : Le spectre des catégories de prévention

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Niveau de prévention	Description	Exemples	Principaux responsables en Ontario
Primaire*	Prévention de l'apparition de la maladie; des interventions sont effectuées avant les manifestations de maladie ou de blessure.	Abandon du tabac, activité physique et immunisation.	Les 36 bureaux de santé publique.
Secondaire	Détection d'une maladie au tout début de celle-ci, avant l'apparition de symptômes; les interventions visent à ralentir ou à stopper la progression de la maladie.	Dépistage du cancer et épreuve d'hyperglycémie provoquée par voie orale.	Fournisseurs de soins primaires, Action Cancer Ontario.
Tertiaire	Intervention visant à stopper la progression d'une maladie établie, comme le diabète, le cancer et les accidents vasculaires cérébraux, et à limiter ses conséquences négatives.	Pharmacothérapie, chirurgie bariatrique (pour faciliter la perte de poids) et diète.	Fournisseurs de soins primaires, hôpitaux

* Dans le cadre du présent audit, l'accent est mis sur l'intervention primaire réalisée par la santé publique.

2.3.2 Programmes et services de santé publique visant à promouvoir des modes de vie sains et à prévenir les maladies chroniques

Les Normes de santé publique de l'Ontario précisent que les bureaux de santé publique doivent collaborer avec les intervenants locaux, tels que les écoles et les administrations locales, et renforcer la capacité des lieux de travail et des partenaires communautaires, en vue de fournir des programmes de modes de vie sains et de prévention des maladies chroniques portant sur les six domaines suivants :

- une saine alimentation;
- le poids santé;
- la lutte globale antitabac;
- la consommation d'alcool;
- l'activité physique;
- l'exposition au rayonnement ultraviolet (p. ex. les lits de bronzage et la surexposition au soleil).

Les bureaux de santé publique sont également tenus d'influer sur l'élaboration de politiques publiques qui intègrent les effets sur la santé, la mise en place de conditions de vie et de travail qui favorisent les activités et les environnements sains, et l'acquisition de compétences personnelles à l'appui de modes de vie sains. Ils doivent également analyser les données de surveillance, ce qui comprend la surveillance des tendances au fil du temps, des nouvelles tendances et des populations prioritaires dans les six domaines susmentionnés.

Les activités menées par les bureaux de santé publique aux fins de la prévention des maladies chroniques comprennent les suivantes :

- effectuer des recherches relatives aux interventions, approches et politiques efficaces visant à atténuer les facteurs de risque associés aux maladies chroniques, comme l'étude de la relation entre la consommation de sucre (notamment les boissons sucrées) et la santé des enfants, des jeunes et des adultes;
- concevoir et mettre en oeuvre des campagnes de communication, par exemple en créant des brochures, des affiches et des ressources en ligne (ce qui comprend le versement de documents sur des sites Web) afin de mieux sensibiliser aux facteurs de risque associés aux maladies chroniques, comme la consommation de boissons sucrées, la sédentarité et le tabagisme;
- collaborer avec des intervenants externes, comme des installations de loisir, des municipalités, des conseils scolaires et des organismes sans but lucratif, pour l'offre d'ateliers et de séances de formation sur le renoncement au tabac, la promotion d'une saine alimentation, et les connaissances et compétences liées à l'activité physique;
- promouvoir l'approche globale de la santé en milieu scolaire (expliquée à la **section 4.4.3**) en élaborant du matériel à l'appui du curriculum, et en collaborant avec les parents, le personnel et les élèves pour favoriser un milieu qui soutienne une saine alimentation, le maintien d'un poids santé, une vie sans tabagisme, la prévention de la consommation d'alcool, la prudence au soleil et l'activité physique.

La **figure 4** présente des exemples de programmes et services de modes de vie sains et de prévention des maladies chroniques offerts par les 36 bureaux de santé publique en Ontario.

2.3.3 Financement des programmes de modes de vie sains et de prévention des maladies chroniques

En Ontario, le Ministère a dépensé 1,2 milliard de dollars au titre des programmes de santé publique et de promotion de la santé en 2016-2017. La **figure 5** présente une ventilation des affectations de fonds aux principales parties, les bureaux de santé publique recevant environ 58 % du financement pour exécuter les programmes et services imposés par le Ministère.

Figure 4 : Exemples de programmes et de services fournis par les bureaux de santé publique pour prévenir les facteurs de risque qui contribuent aux maladies chroniques

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Facteurs de risque clés	Exemples de programmes et de services fournis par les bureaux de santé publique
Mauvaise alimentation	• Ateliers qui offrent de l'information en matière d'alimentation (par exemple, en faisant connaître le Guide alimentaire canadien aux élèves) ou qui visent l'acquisition de compétences alimentaires. • Coordination d'un programme des petits-déjeuners pour les élèves.
Excès de poids	• Offre de matériel à un lieu de travail qui organise une foire sur la santé. • Combinaison de programmes et de services portant sur la saine alimentation et l'activité physique.
Usage du tabac	• Cliniques d'abandon du tabac qui offrent aux fumeurs des services de counseling et des thérapies de substitution de la nicotine. • Programmes de leadership chez les jeunes visant à former des jeunes afin qu'ils militent pour la lutte contre le tabac. • Inspections visant à s'assurer que les détaillants de tabac respectent les lois et règlements en matière d'affichage.
Consommation d'alcool	• Campagne de communication pour faire connaître les Directives canadiennes de consommation d'alcool à faible risque. • Ateliers offerts dans des écoles secondaires pour éduquer les élèves au sujet de la consommation raisonnable d'alcool.
Sédentarité	• Programme de prêt de podomètres. • Planification des transports actifs; par exemple, évaluer la sécurité des routes pour les élèves qui se rendent à l'école à pied. • Campagne de communication sur les comportements sédentaires; par exemple, « levez-vous de votre siège et bougez ».
Exposition au rayonnement ultraviolet (UV)	• Collaboration avec des partenaires communautaires pour élaborer des politiques de prudence au soleil et aider les camps de jour à obtenir une certification relative à la protection contre le soleil. • Mise en oeuvre d'une politique sur l'aménagement de lieux ombragés, pour s'assurer que les écoles fournissent suffisamment de lieux ombragés aux élèves durant les récréations et lorsqu'ils sortent à l'extérieur.

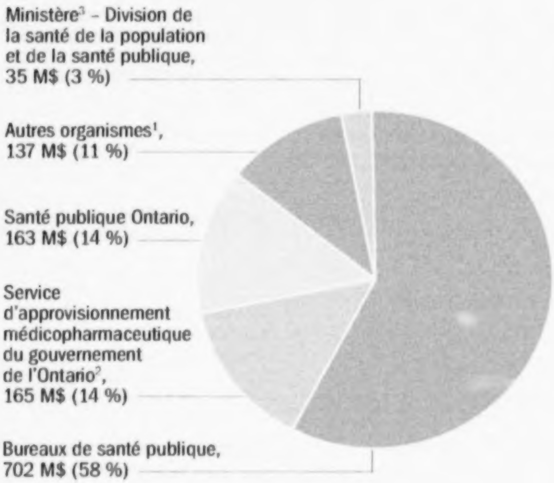
Comme il est mentionné à la **section 2.2.1**, il a été déterminé que les maladies chroniques contribuent considérablement aux coûts du système de soins de santé. Les bureaux de santé publique sont des agents d'exécution clés des programmes de prévention des maladies chroniques en Ontario, et ils reçoivent du financement ministériel à cette fin. Les bureaux de santé publique déterminent de façon indépendante la proportion de leur financement qu'ils destinent aux diverses activités relevant des Normes de santé publique de l'Ontario. Dans l'ensemble, les 36 bureaux de santé publique ont déclaré avoir affecté 12 % de leurs équivalents temps plein à la prévention des maladies chroniques en 2016.

Dans le même ordre d'idées, Santé publique Ontario détermine la proportion des fonds octroyés à diverses activités, comme le soutien des laboratoires de santé publique, le soutien scientifique et technique pour les maladies chroniques et infectieuses, et d'autres domaines opérationnels.

Globalement, en 2016-2017, l'Ontario a dépensé quelque 192 millions de dollars, soit 16 % des dépenses totales en matière de santé publique, au titre de la prévention des maladies chroniques. Le pourcentage de fonds pour la santé publique consacré à la prévention des maladies chroniques n'a pas changé ces 10 dernières années, en dépit du fait que les taux de maladies chroniques ont

Figure 5 : Affectation du financement provincial de la santé publique aux principaux bénéficiaires, 2016-2017

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



1. Comprennent des organismes tels que AccertaClaim Servicorp Inc. (qui administre le programme de soins dentaires de l'Ontario), l'Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa et la Société canadienne du cancer.
2. La majorité de ce financement est consacré à la vaccination visant à prévenir la propagation de maladies infectieuses.
3. Pour l'élaboration, la surveillance et l'application des politiques.

augmenté à mesure que vieillit la population. La **figure 6** présente la ventilation de ces dépenses.

2.4 Comité d'experts sur la santé publique

En janvier 2017, le Ministère a nommé les membres du Comité d'experts sur la santé publique pour qu'il fournisse des conseils sur les changements optimaux de nature structurelle et organisationnelle et en matière de gouvernance devant être apportés à la santé publique dans le cadre de la transformation du système de soins de santé, ce qui comprend la question de longue date du réaménagement des frontières des bureaux de santé publique afin d'améliorer la prestation des services de santé publique. Le Ministère a fait paraître le rapport du Comité d'experts – *La santé publique au sein d'un système intégré de santé* – en juillet 2017. Les recommandations du Comité comprenaient les suivantes :

- l'établissement de 14 entités régionales de santé publique qui seraient associées à des secteurs de prestation des services locaux et dont les frontières correspondraient à celles des Réseaux locaux d'intégration des services

Figure 6 : Affectation du financement provincial de la prévention des maladies chroniques aux principaux bénéficiaires, 2016-2017

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Bénéficiaire	Description	Montant (en millions de dollars)
Bureaux de santé publique	Portion provinciale des programmes obligatoires à coûts partagés par la province et les municipalités.	105
	Programme Ontario sans fumée	23
Parties diverses*	Programme Ontario sans fumée	27
	Programmes de nutrition et de saine alimentation	22
Centres de ressources en promotion de la santé	Fonds fournis à 12 centres de ressources en promotion de la santé (se reporter à la **figure 7** pour la liste des centres et de leurs organisations mères respectives).	11
Santé publique Ontario	Fonds affectés pour soutenir la promotion de la santé et la prévention des maladies chroniques et des blessures à partir d'un budget total de 165 millions de dollars.	4
Total		**192**

* Comprennent des municipalités, des universités et des organismes sans but lucratif tels que la Société canadienne du Cancer et Les diététistes du Canada.

de santé, ce qui constituerait une diminution par rapport aux 36 bureaux de santé publique;

- une structure proposée de leadership et de services au sein de chaque entité de santé publique;
- une approche uniforme en matière de gouvernance pour tous les conseils de santé, ainsi que des propositions concernant la composition et la taille des conseils et les compétences des membres des conseils.

Le Ministère a annoncé la tenue de consultations sur les recommandations au cours de l'été et de l'automne 2017. Au moment de l'achèvement de notre audit, aucun échéancier n'avait été établi et aucun engagement n'avait été pris relativement à l'apport de changements au système de prestation des services de santé publique.

Au cours de la dernière décennie, un certain nombre d'études commandées par le Ministère ont fait état du besoin de revoir le nombre et la taille des bureaux de santé publique afin de déterminer la structure de prestation la plus rentable. Ces recommandations indiquaient que le modèle de prestation des services de santé publique profiterait d'une réduction du nombre de bureaux de santé publique et du fait de s'assurer que les bureaux, surtout ceux de petite taille, disposent de ressources suffisantes et de personnel qualifié. Par exemple, un rapport publié en 2006 mentionnait que [*traduction*] « les petits bureaux de santé ont parfois de la difficulté à recruter et à conserver du personnel qualifié, et, en général, la taille de leurs équipes et leur effectif de soutien ne permettent pas un bon déroulement des activités en cas de postes vacants ou de situations d'urgence ». On y lisait également que [*traduction*] « les bureaux de santé ont davantage de difficulté à assumer les coûts associés au recours à du personnel spécialisé ou à justifier le recours à ce type de personnel pour composer avec les programmes et les questions de santé publique qui prennent de l'ampleur et qui sont de plus en plus complexes ».

Il y avait toujours 36 bureaux de santé publique au moment de notre audit. Le Ministère a expliqué qu'il n'avait pas modifié le nombre de bureaux de santé publique au cours des 10 dernières années parce que les recommandations visaient exclusivement le secteur de la santé publique, et qu'il fallait tenir compte du système de santé dans son ensemble.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le Ministère, les conseils de santé et Santé publique Ontario avaient mis en place des systèmes et processus efficaces pour :

- surveiller, coordonner et fournir de façon équitable et économique les programmes et services de prévention des maladies chroniques;
- mesurer l'efficacité des programmes et des services pour ce qui est de réduire les coûts imposés au système de soins de santé et d'améliorer les résultats en matière de santé pour la population, et faire rapport à ce sujet.

Avant d'amorcer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit. Nous avons établi ces critères à partir d'un examen des lois, politiques et procédures applicables, et d'études internes et externes. La haute direction du Ministère, de Santé publique Ontario et des quatre bureaux de santé publique que nous avons visités a examiné notre objectif et les critères connexes, qui sont énoncés à l'**annexe 3**. Elle nous a fait part de ses préoccupations découlant des difficultés à évaluer l'efficacité des programmes et des services à réduire le fardeau économique sur le système de soins de santé et à faire rapport à ce sujet.

Nous nous sommes concentrés sur les activités de santé publique depuis 2014, et nous avons tenu compte des données et événements pertinents des 10 dernières années. Nous avons mené notre audit de novembre 2016 à mai 2017. Nous avons

obtenu du Ministère, de Santé publique Ontario et des quatre bureaux de santé publique que nous avons visités une déclaration écrite, à savoir que le 16 novembre 2017, ils nous avaient communiqué tous les renseignements dont ils disposaient et qui pouvaient avoir une incidence importante sur les constatations et les conclusions du présent rapport.

Comme il est décrit à la **section 2.0**, la santé publique englobe un large éventail de programmes et de services. Ces dernières années, notre Bureau a mené un certain nombre d'audits portant sur des programmes et services de santé publique, notamment les audits suivants :

- Immunisation, ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en 2014;
- Stratégie visant des écoles saines, ministère de l'Éducation, en 2013;
- Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète, ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en 2012.

En outre, le rapport annuel de cette année comprend trois autres audits qui portent sur la santé publique. Il s'agit de ceux traitant des services de traitement du cancer (**chapitre 3.02**), de la gestion des situations d'urgence en Ontario (**chapitre 3.04**) et des services de laboratoire dans le secteur de la santé (**chapitre 3.07**).

Pour éviter qu'il y ait chevauchement avec des éléments traités dans nos précédents audits et nos autres travaux en cours, le présent audit est axé sur la surveillance et le financement, par le Ministère, des programmes et services de santé publique qui font la promotion de modes de vie sains afin de prévenir les maladies chroniques, la prestation de ces programmes et services par les bureaux de santé publique, et le rôle que joue Santé publique Ontario en vue de soutenir le Ministère et les bureaux de santé publique.

Notre audit a été mené principalement à la Division de la santé de la population et de la santé publique du Ministère, à Santé publique Ontario et à 4 des 36 bureaux de santé publique de l'Ontario, soit ceux situés à Chatham-Kent, à Durham, à Thunder Bay et à Toronto. Nous avons choisi ces 4 bureaux en fonction de leur emplacement géographique, de leur structure de gouvernance et d'une analyse de 13 indicateurs de santé différents, dont les taux de mortalité, le tabagisme, l'obésité et les taux d'hospitalisation pour des cas de cancer, de diabète, de maladie cardiovasculaire et d'accident vasculaire cérébral.

Dans le cadre de notre audit, nous avons rencontré les personnes suivantes :

- les employés ministériels qui sont responsables de l'élaboration des politiques provinciales et de la surveillance de leur mise en oeuvre ainsi que de la surveillance et du financement de la santé publique, et le médecin hygiéniste en chef;
- les présidents des conseils d'administration ainsi que les membres de la direction et le personnel compétent des bureaux de santé publique qui supervisent, planifient, exécutent et évaluent les programmes de santé publique;
- les membres de la direction et le personnel compétent de Santé publique Ontario qui fournissent un soutien et du matériel de recherche au Ministère, aux bureaux de santé publique et à d'autres intervenants.

Nous avons également examiné des renseignements pertinents ainsi qu'analysé des données pertinentes sur les maladies chroniques et la santé publique, et effectué des recherches sur la manière dont les programmes et services de santé publique sont fournis dans d'autres provinces.

Pour obtenir des points de vue sur la santé publique, et plus particulièrement sur les programmes de prévention des maladies chroniques et de promotion de la santé en Ontario, nous avons rencontré des représentants des organismes suivants : l'Association des agences locales de santé publique (une association qui représente les 36 bureaux de santé publique en Ontario); l'Association pour la santé publique de l'Ontario (une association qui représente des membres s'intéressant à la santé publique – des étudiants, des inspecteurs de la santé publique et des épidémiologistes, entre autres personnes);

Action Cancer Ontario; la Fondation des maladies du cœur et de l'AVC du Canada; l'Association pulmonaire du Canada – Ontario; l'Association pour la santé et l'éducation physique de l'Ontario; la Fondation canadienne du rein – division de l'Ontario; Diabète Canada; la Société canadienne du cancer – division de l'Ontario. Par ailleurs, nous nous sommes entretenus avec des représentants du Comité d'experts pour la santé des enfants, qui a élaboré la Stratégie ontarienne pour la santé des enfants en 2012 afin de lutter contre l'obésité chez les enfants, et du Comité d'experts sur la santé publique (dont il est question à la **section 2.4**).

Notre audit a inclus un examen des plaintes reçues par l'ombudsman de l'Ontario et des audits réalisés par la Division de la vérification interne de l'Ontario ces cinq dernières années. Nous avons tenu compte de ces éléments dans la détermination de l'étendue de notre travail d'audit.

Nous avons également cherché à obtenir une rétroaction en sondant le personnel compétent des 36 bureaux de santé publique. Les groupes sondés comprenaient les organes de surveillance (les membres et les présidents des conseils d'administration), les cadres supérieurs chargés de faire rapport sur le rendement du bureau de santé publique, et le personnel responsable de la planification, de l'exécution et de l'évaluation des programmes de prévention des maladies chroniques. Nous avons reçu les commentaires de 200 des 470 membres et présidents des conseils d'administration (taux de réponse de 43 %), de 51 des 57 médecins hygiénistes, médecins hygiénistes adjoints et directeurs généraux (taux de réponse de 89 %), de 169 des 195 cadres supérieurs chargés de faire rapport sur le rendement du bureau de santé publique (taux de réponse de 87 %), et de 70 des 80 cadres supérieurs responsables des programmes de prévention des maladies chroniques (taux de réponse de 88 %).

Nous avons également retenu les services d'un expert possédant une connaissance du système ontarien de santé publique pour nous aider à mener notre audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 La province n'a pas traité adéquatement les facteurs de risque afin de soutenir la promotion de modes de vie sains et la prévention des maladies chroniques

4.1.1 Il n'existe à l'heure actuelle aucune stratégie provinciale pour la prévention des maladies chroniques

La province ne dispose actuellement d'aucun cadre stratégique général relatif aux maladies chroniques. Un tel cadre énoncerait les buts et les objectifs des programmes de prévention des maladies chroniques, des cibles provinciales axées sur les résultats en matière de santé, et les rôles et responsabilités des diverses parties intervenant dans la planification, l'exécution et l'évaluation des programmes de santé publique visant à prévenir les maladies chroniques.

Bien que l'Ontario ait établi certaines stratégies qui concernent la prévention de maladies chroniques, comme la stratégie Ontario sans fumée, la Stratégie de lutte contre le diabète et la Stratégie pour la santé des enfants, celles-ci n'englobent pas la population dans son ensemble et elles ne sont ni intégrées ni exhaustives pour ce qui est de prévenir les maladies chroniques ou de réduire les facteurs de risque. Il importe de se doter d'une stratégie provinciale pour la prévention des maladies chroniques parce que ces maladies ont une incidence considérable sur les dépenses liées aux soins de santé (cette question est abordée à la **section 2.2.1**).

En mai 2007, le Ministère a créé un cadre provincial sur les maladies chroniques. Ce cadre porte à la fois sur la prévention et la gestion – la manière dont le système de santé aide un patient à gérer un problème de santé chronique dont il est déjà atteint. Il a pour objet d'orienter les

initiatives ministérielles et de revoir les approches en matière de gestion des maladies chroniques, tout en examinant des moyens d'intégrer la promotion de la santé et la prévention des maladies à la pratique des soins de santé. Cependant, au moment de notre audit, le Ministère ne s'appuyait pas sur ce document pour déterminer l'orientation stratégique des programmes de prévention des maladies chroniques et de promotion de la santé. Le Ministère a indiqué qu'il s'était servi du cadre de 2007 comme d'un document de référence aux fins de ses récents efforts en vue d'examiner des options de politiques et de programmes pour prévenir les maladies chroniques en Ontario.

À titre de comparaison, la Colombie-Britannique a publié en 2013 un cadre d'orientation pour la santé publique qui s'accompagne d'objectifs et de cibles à long terme en vue d'encourager la prise de mesures à l'échelle du système et d'améliorer les résultats en matière de santé, ce qui comprend des bases de référence précises pour la mesure du rendement ainsi que des cibles particulières concernant les facteurs de risque modifiables associés aux maladies chroniques. La Colombie-Britannique a établi un certain nombre d'objectifs à atteindre d'ici 2023, notamment une hausse du pourcentage (de 60 % à 70 %) de Britanno-Colombiens qui respectent les lignes directrices en matière d'activité physique et de la proportion (de 44 % à 55 %) de Britanno-Colombiens âgés de 12 ans et plus qui consomment au moins cinq portions de fruits et de légume par jour.

Le cadre de la Colombie-Britannique a été mis à jour en mars 2017 pour tenir compte des changements touchant les sources de données et de la disponibilité des données actualisées. En outre, le ministre de la Santé de la Colombie-Britannique a rendu publique en 2014 une version à jour du document *Healthy Families BC Policy Framework*, qui établit une approche précise concernant la prévention des maladies chroniques en vue de guider l'utilisation de données probantes aux fins de la conception d'interventions qui visent à réduire les principaux facteurs de risque.

La province ne dispose pas de rapports sur l'état de santé global de la population

L'Ontario n'a pas établi de mesures de rendement et de cibles connexes pour mesurer l'état de santé global de la population. Le Ministère ne surveille pas officiellement les indicateurs de santé de la population ou les facteurs de risque, et il ne fait pas rapport au public à leur sujet. Dans un rapport paru en 2012, l'Institut sur la gouvernance, un organisme canadien indépendant et sans but lucratif ayant pour mission de favoriser une meilleure gouvernance dans l'intérêt public, a mentionné qu'il serait profitable pour l'Ontario que le Ministère désigne un groupe qui serait chargé de surveiller des indicateurs de résultats à long terme dans le cadre d'un système de mesure du rendement, comme les facteurs de risque et la prévalence des problèmes de santé chronique.

Le médecin hygiéniste en chef de la province est tenu de faire rapport tous les ans à l'Assemblée législative sur l'état de la santé publique en Ontario, mais les derniers rapports ont été axés uniquement sur des sujets particuliers au lieu d'une évaluation de l'état global de la santé publique en Ontario. Par exemple, dans son rapport de 2015, le médecin hygiéniste en chef a mis en exergue l'importance des données locales et a recommandé que l'Ontario procède à une enquête provinciale sur la santé de la population qui recueille des données aux échelons des collectivités locales et des quartiers.

À titre de comparaison, le cadre stratégique de la Colombie-Britannique établit un certain nombre d'objectifs à atteindre d'ici 2023 concernant une augmentation mesurable de l'activité physique et de la consommation de fruits et de légumes.

RECOMMANDATION 1

Pour réduire les coûts qui sont imposés au système de soins de santé en raison des maladies chroniques et améliorer la qualité de vie des Ontariens, et ce, de la manière la plus efficace possible, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- élaborer une stratégie provinciale visant à orienter les activités de prévention des maladies chroniques, ce qui comprend l'établissement d'objectifs mesurables pour la santé de la population assortis d'échéanciers ainsi que la détermination des mesures à prendre et des parties devant participer pour atteindre ces objectifs;
- faire rapport publiquement sur l'état de santé global de la population.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de la prévention des maladies chroniques pour favoriser l'état de santé global, améliorer la qualité de vie et réduire le fardeau économique sur le système de soins de santé.

Prenant appui sur les efforts et les réalisations substantiels à ce jour, dont la Stratégie Ontario sans fumée, la Stratégie ontarienne pour la santé des enfants et les programmes locaux de santé publique, le Ministère élabore actuellement une stratégie provinciale globale visant à promouvoir la santé, à prévenir la maladie et à aider tous les Ontariens à vivre de longue vie en santé. La stratégie, dont la mise en oeuvre progressive commencera en 2018-2019, comprendra des mesures ciblées pour favoriser l'adoption de comportements de vie saine (p. ex. réduire les facteurs de risque des maladies chroniques) en employant une approche intégrée qui tient compte de l'incidence des déterminants sociaux de la santé. La surveillance, l'évaluation et l'amélioration constante de la qualité sont des composantes clés de la stratégie proposée.

Concernant les rapports publics sur l'état de santé général de la population ontarienne, le Ministère poursuivra son travail avec ses partenaires, tels que l'Institut de recherche en services de santé, Santé publique Ontario et Qualité des services de santé, pour surveiller la santé de la population, y compris le fardeau des maladies chroniques. À l'échelon local, aux termes de la version modernisée des Normes de santé publique de l'Ontario, les conseils de santé seront tenus de fournir de l'information sur la santé au public, aux partenaires communautaires et à d'autres fournisseurs de soins de santé.

4.1.2 La province ne dispose pas d'une approche complète pour évaluer l'incidence de la santé publique sur l'élaboration des lois et des politiques

Les bureaux de santé publique militent pour l'apport de changements stratégiques aux échelons local et provincial. Par exemple, de nombreux bureaux ont réussi à influer sur les politiques locales concernant l'interdiction de fumer dans les restaurants, dans les bars, sur les plages, dans les parcs et dans les terrains de jeu, et certaines de ces politiques ont été ensuite adoptées par la province. En outre, les bureaux de santé publique ont influencé des politiques locales relatives aux loisirs abordables et aux voies cyclables, ainsi que des politiques municipales en matière d'alcool.

Les approches efficaces pour la mise en oeuvre des politiques en matière de santé nécessitent l'élaboration de politiques aux échelons local et provincial. Le gouvernement provincial est davantage en mesure d'influer sur certains résultats en matière de santé, et les politiques provinciales peuvent parfois entraîner des changements plus importants que les politiques locales. Différents ministères provinciaux sont responsables de divers domaines – par exemple, la fiscalité, l'éducation, l'environnement, le travail, les services communautaires et sociaux, le logement, les transports, le développement économique, l'agriculture et la santé – qui peuvent avoir une incidence sur les résultats en matière de santé pour la population. Ainsi, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique est responsable de l'amélioration et de la protection de la qualité de

l'air. Or, la pollution atmosphérique peut influer négativement sur la santé des personnes, en particulier celles qui ont une maladie chronique.

Des administrations ont recours à l'approche de la santé dans toutes les politiques (SdTP). L'Organisation mondiale de la santé définit celle-ci comme une approche qui tient compte de la manière dont les décisions gouvernementales influent sur la santé de la population de sorte que les décideurs soient soumis à une obligation redditionnelle accrue. La Finlande a été reconnue comme une pionnière de la SdTP en 2006, lors de la publication d'un rapport qui se penchait sur les avantages des politiques pangouvernementales pour améliorer la santé. Au Canada, le Québec est la seule province à avoir officiellement mis en oeuvre l'approche de la SdTP. Au Québec, en vertu de la Loi sur la santé publique, tous les ministères doivent évaluer les répercussions sur la santé publique dans le cadre du processus d'élaboration de politiques.

Dans leur rapport de 2012 intitulé *Agir pour prévenir les maladies chroniques : Recommandations pour améliorer la santé de la population ontarienne*, Action Cancer Ontario et Santé publique Ontario ont recommandé que le gouvernement provincial adopte une approche pangouvernementale pour la prévention primaire des maladies chroniques, et notamment qu'il nomme un responsable du Ministère et de la haute fonction publique chargé de coordonner les activités d'amélioration de la santé entre les secteurs et les ordres de gouvernement. Ils ont également recommandé l'élaboration d'une stratégie intégrée et multilatérale de promotion de la santé et de prévention des maladies chroniques en Ontario qui comporte des buts et des objectifs mesurables (cette question est abordée à la **section 4.1.1**). De tels buts et objectifs n'étaient pas établis au moment de notre audit, et le Ministère ne dispose pas d'un plan pour la mise en oeuvre de ces recommandations, mais il a indiqué qu'il continuera de tenir compte de celles-ci dans le contexte de l'élaboration de l'orientation stratégique. Nous discutons du manque de coordination ministérielle à la **section 4.2**.

RECOMMANDATION 2

Afin d'encourager la prise en compte de l'incidence des politiques gouvernementales sur la santé de la population durant l'élaboration de ces politiques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les organismes centraux concernés pour :

- évaluer les avantages et les désavantages de l'adoption d'une approche exigeant que l'incidence sur la santé soit évaluée dans le cadre de l'élaboration des politiques;
- mettre au point un processus en vue d'intégrer cette approche dans l'établissement des politiques, le cas échéant.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte de collaborer avec les organismes compétents pour évaluer les avantages et les inconvénients de l'adoption d'une approche qui tient compte des effets sur la santé durant l'élaboration des politiques. D'après les résultats de l'analyse, il pourrait être envisagé d'intégrer cette approche à l'élaboration des politiques, s'il y a lieu.

4.1.3 Il y a des politiques exhaustives et des fonds réservés pour la lutte contre le tabagisme, mais il n'y en a pas pour l'activité physique, la saine alimentation et la consommation d'alcool

L'Ontario a élaboré des politiques exhaustives et réservé des fonds pour soutenir la lutte contre le tabagisme, l'usage du tabac étant l'un des facteurs de risque qui contribuent le plus aux maladies chroniques, mais il ne l'a pas fait pour d'autres facteurs de risque importants, comme la sédentarité, la mauvaise alimentation et la consommation excessive d'alcool.

Le rapport de 2016 de l'Institut de recherche en services de santé (l'Institut), mentionné à la **section 2.2.1**, a ventilé les dépenses de soins de santé par facteur de risque, et il est ressorti que 12,8 % des fonds étaient affectés à la sédentarité, 9,9 % à l'usage du tabac, 1,2 % à l'alimentation et 0,3 % à la consommation d'alcool. Dans le même ordre d'idées, certaines études américaines ont indiqué qu'aux États-Unis, le coût associé à l'obésité et à l'embonpoint avait dépassé celui associé au tabagisme.

Une réduction du taux de tabagisme de 22,3 % en 2003 à 17,4 % en 2014 a été constatée chez les Ontariens de 12 ans et plus, et les tendances concernant la sédentarité, la consommation insuffisante de fruits et de légumes et la consommation excessive d'alcool sont demeurées relativement inchangées. Parallèlement, le taux d'embonpoint et d'obésité est passé de 49,5 % à 54,6 %. Or, l'embonpoint et l'obésité sont considérés comme des facteurs de risque importants de maladies chroniques comme le diabète, la stéatose hépatique et l'insuffisance rénale terminale.

Tabagisme

En 2006, la province a promulgué la *Loi favorisant un Ontario sans fumée*, qui a remplacé la *Loi de 1994 sur la réglementation de l'usage du tabac*. La province a mis l'accent sur le tabagisme parce que, à ce moment, il était considéré comme la cause première des décès évitables en Ontario, tuant plus de 13 000 Ontariens chaque année. En plus de promulguer la loi en 2006, la province a aussi affecté des fonds et des ressources à la lutte contre le tabagisme. De 2006 au 31 mars 2017, le Ministère a octroyé des fonds totaux de 465 millions de dollars à l'appui de cette initiative. Le taux de tabagisme a été ramené de 22,3 % en 2003 à 17,4 % en 2014, ce qui représente une diminution d'un peu moins de 5 %.

Selon Action Cancer Ontario, le taux d'incidence du cancer pulmonaire à petites cellules, un problème de santé très largement associé à l'usage du tabac, a diminué depuis 1987 et est demeuré stable de 2006 à 2012, et cette baisse peut être le résultat du déclin historique du tabagisme en Ontario. Dans le même ordre d'idées, le rapport de 2016 de l'Institut (mentionné à la **section 2.2.1**) a indiqué que la diminution du tabagisme entre 2004 et 2013 s'est soldée par des coûts évités d'environ 4,1 milliards de dollars, ce qui constitue un rendement important des investissements.

Activité physique

Le rapport de 2016 de l'Institut a mentionné que le manque d'activité physique représentait la plus importante portion des coûts totaux associés aux soins de santé, soit 12,8 %, tandis que les pourcentages sont beaucoup moins élevés pour l'alimentation et la consommation d'alcool. Cependant, nous avons constaté que les bureaux de santé publique que nous avons visités avaient mis un accent plus grand sur les services liés à l'alimentation par rapport aux services liés à l'activité physique. Dans le cadre d'un sondage mené auprès des 36 bureaux de santé publique, lorsqu'on leur a demandé de classer l'affectation des ressources par facteur de risque, 86 % des bureaux ont placé la saine alimentation au premier ou au deuxième rang, tandis que seulement 14 % ont placé l'activité physique au premier ou au deuxième rang.

L'un des bureaux de santé publique que nous avons visités comptait 23 diététistes de la santé publique ou consultants en promotion d'une bonne alimentation, et 2 employés ayant des compétences en matière d'activité physique (par exemple, possédant un diplôme en kinésiologie) qui se consacraient à la prévention des maladies chroniques et des blessures. Ce bureau fournissait aux clients près de cinq fois plus de services nutritionnels que de services liés à l'activité physique. Dans le même ordre d'idées, un autre bureau de santé publique que nous avons visité avait deux fois plus d'employés affectés aux

programmes nutritionnels par rapport aux programmes d'activité physique. En outre, un autre bureau, dans le cadre de son plan annuel pour l'équipe de santé en milieu scolaire, avait prévu de 40 à 50 mesures relatives à la saine alimentation, et seulement de 4 à 5 mesures liées à l'activité physique.

Ces bureaux de santé publique ont expliqué qu'il mettait un accent accru sur l'alimentation par rapport à l'activité physique parce que les écoles et d'autres organisations, notamment les lieux de travail et les centres communautaires, sont perçues comme ayant de meilleures connaissances en matière d'activité physique qu'en matière d'alimentation, et elles demandent aux bureaux de santé publique une aide relative à l'alimentation au lieu de l'activité physique. Cependant, il est ressorti d'une enquête sur les élèves de Toronto menée en 2014 par le Bureau de santé publique de Toronto que seulement 7 % des élèves de la 7e à la 12e année de Toronto suivaient les lignes directrices canadiennes en matière d'activité physique. Par conséquent, les bureaux de santé publique peuvent en faire encore plus pour promouvoir et élaborer des programmes liés à l'activité physique.

Saine alimentation

L'Ontario a mis en oeuvre un certain nombre de mesures pour promouvoir une saine alimentation. Une de ces mesures a consisté en l'adoption de la *Loi pour des choix santé dans les menus*, selon laquelle les chaînes de restaurants comptant 20 lieux de restauration ou plus en Ontario doivent afficher les teneurs en calories sur les menus. Une autre mesure a été l'instauration du Programme de distribution de fruits et de légumes dans le Nord de l'Ontario, qui donne accès à des produits frais pour les enfants qui vivent dans des collectivités rurales ou éloignées. Cependant, certaines études ontariennes sur la santé publique ont suggéré que d'autres mesures pourraient aussi être mises en oeuvre pour favoriser une saine alimentation. Ces mesures ont pour but l'atteinte des objectifs suivants : accroître l'accès à des aliments frais, réduire l'exposition des enfants aux boissons sucrées, et faire en sorte que les enfants et les jeunes apprennent à préparer des repas. Toutefois, au moment de notre audit, la province n'avait pas adopté ces mesures.

Le rapport de la Stratégie pour la santé des enfants, publié en 2013, comportait 23 recommandations concernant la réduction des taux d'embonpoint et d'obésité chez les enfants, ce qui comprenait l'adoption d'un certain nombre de politiques qui pourraient améliorer les comportements des enfants liés à la santé. À cette fin, il faut notamment que les administrations municipales et le gouvernement provincial examinent les mesures d'encouragement qu'utilisent d'autres administrations pour attirer des commerces dans les « déserts alimentaires », c'est-à-dire les secteurs où l'accès à des aliments frais est limité, habituellement des quartiers où les taux de pauvreté et de criminalité chez les jeunes sont élevés. Ces mesures d'encouragement peuvent comprendre des incitations fiscales et des remboursements de taxe, des indemnités de zonage et un soutien à la planification. Le rapport a mentionné que le gouvernement des États-Unis avait établi la *Healthy Food Financing Initiative* en 2010 pour compenser les coûts associés à la mise en place et au maintien d'épiceries dans les régions insuffisamment desservies.

Une autre recommandation stratégique formulée par la Stratégie pour la santé des enfants portait sur le fait d'interdire la promotion d'aliments, de boissons et de collations à haute teneur en calories et à faible valeur nutritive auprès des enfants de moins de 12 ans. Elle a aussi recommandé d'interdire la promotion et la présentation en magasin d'aliments et de boissons à haute teneur en calories et à faible valeur nutritive dans les commerces au détail, à commencer par les boissons sucrées. Certains pays, dont le Mexique, le Royaume-Uni et la Suède, ont adopté des

mesures similaires pour limiter la promotion et la publicisation de ces produits auprès des enfants.

En septembre 2016, un sénateur canadien a présenté un projet de loi d'intérêt public émanant du Sénat visant à modifier la *Loi sur les aliments et drogues* afin d'interdire le marketing d'aliments et de boissons destiné aux enfants de moins de 13 ans. Si le projet de loi était adopté, il serait illégal d'emballer et de publiciser de la malbouffe, des boissons sucrées et de la gomme à mâcher à l'intention de préadolescents à l'échelle du Canada, et l'Agence canadienne d'inspection des aliments serait chargée d'appliquer la loi. Au moment de notre audit, le gouvernement provincial n'avait présenté aucune politique à cet égard.

Dans leur rapport de 2012, Action Cancer Ontario et Santé publique Ontario ont publié 22 recommandations fondées sur des données probantes. Le rapport a notamment recommandé que la province intègre des programmes obligatoires de compétences alimentaires dans les curriculums des écoles élémentaires et secondaires. Au moment de notre audit, la province n'avait pas mis en oeuvre cette recommandation.

Consommation d'alcool

En ce qui concerne le fait d'exercer des contrôles efficaces en matière de disponibilité de l'alcool, nous avons constaté que, alors que la santé publique est chargée de promouvoir les Directives canadiennes de consommation d'alcool à faible risque afin de réduire le fardeau des maladies liées à la consommation d'alcool, la province, en 2015, a élargi la vente d'alcool aux épiceries, aux marchés fermiers et aux canaux de commerce électronique de la Régie des alcools de l'Ontario. Un bureau de santé publique a diffusé une déclaration publique indiquant que cette décision de la province nuit à l'objectif des travaux des bureaux de santé publique visant à réduire le fardeau des maladies liées à la consommation d'alcool.

Dans le même ordre d'idées, dans leur rapport mentionné précédemment, Action Cancer Ontario et Santé publique Ontario font valoir que, selon les données probantes disponibles, l'augmentation de la disponibilité de l'alcool est associée à un risque élevé de problèmes de consommation excessive et de maladies liées à la consommation d'alcool.

RECOMMANDATION 3

Pour mieux réduire les facteurs de risque qui contribuent aux maladies chroniques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit élaborer des politiques exhaustives axées sur les facteurs de risque clés associés aux maladies chroniques – la sédentarité, la mauvaise alimentation et la consommation d'alcool – en plus des politiques de lutte contre l'usage du tabac.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il est important d'élaborer des politiques exhaustives pour éliminer les principaux facteurs de risque pour les maladies chroniques, soit la sédentarité, la mauvaise alimentation et la consommation d'alcool, en plus de lutter contre le tabagisme. À cette fin, le Ministère a entrepris notamment les initiatives stratégiques suivantes :

- La Stratégie pour la santé des enfants, une initiative pangouvernementale lancée en 2013, repose sur des interventions clés pour favoriser les poids santé chez les enfants et les jeunes en les incitant à accroître leur activité physique et en préconisant l'alimentation saine. D'autres initiatives provinciales sont en cours dans le cadre de cette stratégie, notamment la *Loi pour des choix santé dans les menus*, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2017 afin d'imposer l'affichage des calories sur les panneaux-menus dans les établissements de restauration réglementés; le lancement de l'action communautaire Enfants en santé dans 45 collectivités en Ontario; le counseling téléphonique pour appuyer les

femmes qui allaitent; et l'extension des programmes visant à approvisionner les collectivités nordiques en fruits et légumes frais et à promouvoir l'alimentation saine et la vie active dans les collectivités autochtones.

- Le Ministère et les bureaux de santé publique participent activement à la promotion des Directives de consommation d'alcool à faible risque afin d'instaurer une culture de modération et de communiquer des messages uniformes sur les choix éclairés et la consommation responsable d'alcool. Plus de 65 intervenants ont été consultés afin d'orienter l'élaboration d'une stratégie provinciale sur l'alcool.

Faisant fond sur ces réalisations, le Ministère élabore actuellement une stratégie provinciale intégrée pour favoriser l'adoption de comportements de vie saine durant toute la vie afin de réduire les effets des facteurs de risque pour les maladies chroniques, notamment la mauvaise alimentation, la sédentarité, la consommation néfaste d'alcool et le tabagisme, tout en reconnaissant l'incidence des déterminants sociaux de la santé.

4.2 Il y a un manque de coordination et de collaboration dans la planification et l'exécution des programmes

4.2.1 Une coordination à l'échelon provincial est requise pour aider les bureaux de santé publique à exécuter les programmes destinés aux enfants et aux jeunes

Conformément aux Normes de santé publique de l'Ontario, les bureaux de santé publique sont tenus de collaborer avec les conseils scolaires et le personnel des écoles pour promouvoir des comportements sains, comme la saine alimentation et l'activité physique.

Nous avons constaté un manque général de coordination à l'échelon provincial – entre le Ministère et le ministère de l'Éducation, qui est responsable des conseils scolaires – pour ce qui est d'aider les bureaux de santé publique à fournir les programmes et services de santé publique aux écoles. Ce manque de coordination influe négativement sur la capacité qu'ont les bureaux de santé publique d'encourager l'adoption de comportements associés à des modes de vie sains chez les jeunes enfants.

Les quatre bureaux de santé publique que nous avons visités devaient travailler avec chacune des différentes écoles pour accéder à celles-ci. Nous avons constaté que certaines écoles ne souhaitent pas collaborer avec les bureaux de santé publique ou, pour d'autres raisons, choisissent de ne pas collaborer avec eux. Par conséquent, les bureaux de santé publique utilisent leurs ressources pour établir des relations avec les écoles et convaincre celles-ci de participer à des programmes efficaces de santé publique, au lieu de les consacrer à la prestation des services. Certains bureaux ont même eu recours à la tenue d'activités ponctuelles pour accéder à des écoles, malgré le fait que, selon les données probantes disponibles, les interventions de promotion de la santé doivent être plus longues et inclure des changements de politique à l'appui en plus des activités pédagogiques. Il est ressorti de notre enquête auprès des cadres supérieurs chargés de la promotion de la santé et de la prévention des maladies chroniques que plus de la moitié des bureaux de santé publique acceptent parfois ou souvent les demandes d'activités ponctuelles soumises par des écoles, et que moins de 5 % refusent systématiquement de telles demandes.

Bien que nous ayons relevé des exemples de bureaux de santé publique qui collaborent avec des écoles – par exemple en offrant des cours de cuisine pour aider les élèves à adopter de meilleures habitudes alimentaires ou en fournissant aux enseignants une formation sur les activités dans les terrains de jeu –, les bureaux ne pouvaient toujours pas accéder facilement aux écoles. En 2016, l'un des

bureaux de santé publique que nous avons visités n'était pas intervenu auprès de 28 % des écoles publiques situées dans la région qu'il dessert et n'avait fourni qu'un seul service, soit un atelier sur l'alimentation, à 18 % de celles-ci.

Un autre domaine pour lequel un manque de coordination entre les écoles et les bureaux de santé publique est constaté est celui de la collecte et du partage des données. Par exemple, Santé publique Ontario est responsable de l'évaluation d'un programme pluriannuel de réduction de l'obésité chez les enfants financé par le Ministère et doté d'un budget de 33 millions de dollars. Afin de recueillir les données de base en fonction desquelles le programme sera évalué, Santé publique Ontario avait prévu de mener un sondage dans 234 écoles et 57 conseils scolaires à l'échelle de l'Ontario pour obtenir un échantillon représentatif et de taille suffisamment importante. À cette fin, Santé publique Ontario devait négocier avec chacun des 57 conseils scolaires, ce qui s'est avéré finalement infaisable, et le projet a été abandonné. Une directive du ministère de l'Éducation à l'intention des conseils scolaires aurait pu faire en sorte que le projet soit possible, ce qui aurait amélioré la qualité de l'évaluation.

Dans le cadre de notre audit de 2013 sur la Stratégie visant des écoles saines, nous avions recommandé que le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires collaborent plus efficacement avec les bureaux de santé publique et d'autres organisations ayant des objectifs similaires. Le manque de coordination relativement à cette question de santé publique était toujours évident durant le présent audit.

RECOMMANDATION 4

Pour aider les bureaux de santé publique à exécuter de façon plus efficace et efficiente les initiatives de promotion de la santé destinées aux enfants et aux jeunes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit assurer une coordination avec le ministère de l'Éducation aux fins de l'établissement de partenariats de collaboration durables entre les conseils scolaires et les bureaux de santé publique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que sa collaboration avec le ministère de l'Éducation est importante, non seulement pour la prestation des programmes de santé publique dans les écoles, mais aussi pour favoriser l'élaboration coordonnée des politiques provinciales.

Depuis 2013, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère de l'Éducation ont coparrainé un comité mixte du Conseil ontarien des directrices et directeurs de l'éducation (CODE) et du Conseil des médecins hygiénistes de l'Ontario (CMHO), dans le but d'optimiser la prestation des programmes et services de santé publique en renforçant les partenariats entre les bureaux de santé publique et les conseils scolaires. Le comité mixte du CODE et du CMHO a élaboré un modèle de protocole d'entente qui peut servir à définir les domaines de travail conjoint et de collaboration entre les conseils scolaires et les bureaux de santé publique.

Afin d'améliorer la coordination provinciale dans les secteurs de la santé publique et de l'éducation, le Ministère a adopté une norme en matière de santé dans les écoles, qui est rattachée à la version modernisée des Normes de santé publique de l'Ontario et qui précise l'ensemble des activités exécutées dans les écoles et en collaboration avec elles. La norme a été élaborée avec la contribution du ministère de l'Éducation et d'autres partenaires et s'harmonise avec la Stratégie ontarienne pour le bien-être en milieu scolaire du ministère de l'Éducation.

Le ministère de la Santé entend faire fond sur la collaboration à l'échelle provinciale entre les secteurs de la santé et de l'éducation

pour mettre en place un forum des directeurs, comptant des représentants des deux ministères et d'autres ministères pertinents, comme le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.

4.2.2 La planification et l'élaboration des programmes ne sont pas bien coordonnées à l'échelle des bureaux de santé publique

Aucun organisme provincial ne procède activement à la mise à jour des données probantes et au partage des pratiques exemplaires de façon régulière ni n'élabore de systèmes de surveillance des programmes de promotion de la santé pour aider les bureaux de santé publique à concevoir des programmes qui répondent à leurs besoins locaux.

Santé publique Ontario finance et soutien le programme Projets locaux, dans le cadre duquel les bureaux de santé publique collaborent sur un sujet commun. Depuis 2011, les bureaux de santé publique ont mené à terme huit projets de prévention des maladies chroniques. Trois de ces projets ont porté sur les lacunes actuelles dans les données sur la surveillance du poids santé des enfants dans les bureaux locaux de santé publique (il en est question plus en détail à la **section 4.3.2**). Deux autres projets ont amélioré les connaissances et les compétences des jeunes pour ce qui est de la budgétisation, de l'achat et de la préparation des aliments, tandis qu'un autre a porté sur la consommation d'alcool et ses méfaits. Un projet s'est attardé aux stratégies de promotion de la santé et de l'éducation en matière de santé des nourrissons et des enfants, et un autre a évalué un modèle pour la collecte de données provinciales sur la santé de la population.

En outre, le Ministère a fourni du financement aux centres de ressources en promotion de la santé (qui sont décrits à la **figure 7**). Ces centres relèvent d'organismes spécialisés dans divers domaines, comme Action Cancer Ontario et l'Association pulmonaire du Canada – Ontario. Les centres de ressources soutiennent le secteur de la santé en fournissant de la formation, des ressources et des outils dans différents domaines, comme le tabagisme, la consommation d'alcool, l'alimentation et la santé des enfants. Ils ont reçu un financement provincial totalisant 11 millions de dollars en 2016-2017. Au début de 2017, le Ministère a informé les centres de ressources qu'il éliminait progressivement leur structure de financement et qu'il mettait en place une nouvelle approche de financement à compter de 2018-2019 pour améliorer l'efficience des services offerts. Dans le cadre de cette nouvelle approche, des demandes de financement pourront être soumises en vue de soutenir des domaines comme l'évaluation, la formation et le développement communautaire.

Malgré ces initiatives, nous avons constaté que, dans la plupart des cas, les bureaux de santé publique exécutent leurs recherches ou élaborent les solutions locales de manière indépendante, ce qui se traduit par une comparabilité limitée entre les bureaux, des chevauchements, et des différences considérables dans l'exhaustivité des recherches, les campagnes de communication mises au point et le type de renseignements recueillis.

Double emploi et variabilité des recherches

Il est ressorti de notre sondage auprès des 36 bureaux de santé publique que, depuis 2014, un tiers environ des bureaux ont entrepris des recherches sur un certain nombre de sujets communs, notamment les boissons sucrées, les boissons énergisantes, les cigarettes électroniques et l'alcool. Cela peut donner lieu à des chevauchements et au double emploi des ressources consacrées aux recherches étant donné que chaque bureau de santé publique exécute ses propres travaux, ainsi qu'à une variabilité importante de l'exhaustivité des recherches effectuées à l'appui de la planification et de l'élaboration des programmes.

Dans deux des bureaux de santé publique que nous avons visités, nous avons constaté des différences considérables dans l'exhaustivité des examens des interventions efficaces en milieu

Figure 7 : Domaines d'intérêt et organismes d'attache des centres de ressources en promotion de la santé

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nom du centre de ressources	Organisme d'attache	Domaine d'intérêt
Financé par le Ministère de la Santé et des Soins de longue durée		
Centre de ressources en promotion de la santé du CAMH	Centre de toxicomanie et de santé mentale (CAMH)	Santé mentale et toxicomanie
Projet TEACH du CAMH (Training Enhancement in Applied Cessation Counselling and Health)	CAMH	Usage du tabac
Unité de recherche sur le tabac de l'Ontario	Université de Toronto	Usage du tabac
Centre de formation et de consultation	Action Cancer Ontario[1]	Usage du tabac
Fondation pour la lutte contre le tabac	Association pour les droits des non-fumeurs	Usage du tabac
Institut de formation de jeunes porte-parole	Association pulmonaire – Ontario	Usage du tabac et mobilisation des jeunes
Réseau CS	Nexus Santé	Collectivités en santé
Renforcement des capacités en promotion de la santé	Santé publique Ontario (SPO)	Promotion de la santé
Renforcement des capacités en promotion de la santé – Politique en matière d'alcool	SPO	Politique de lutte contre l'alcoolisme
Centre de ressources en nutrition	Association pour la santé publique de l'Ontario	Nutrition
Ontario Injury Prevention Resource Centre	Parachute[1]	Prévention de traumatismes
Centre de ressources d'activités physiques	Association pour la santé et l'éducation physique de l'Ontario (ASEPO)	Activité physique
Financé par d'autres ministères		
Centre de ressources Meilleur départ[2]	Nexus Santé	Santé de la mère et de l'enfant
Curriculum et centre de ressources sur la santé en milieu scolaire[3]	ASEPO	Vie saine et active et programmes pédagogiques en santé et en éducation physique

1. Le financement de ces centres de ressources provient de Santé publique Ontario.
2. Financé par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.
3. Financé par le ministère de l'Éducation.

scolaire relatives à la saine alimentation et à l'activité physique pour le maintien d'un poids santé. Un bureau avait évalué 18 documents en 2013, tandis que l'autre bureau en avait analysé 400 un an plus tôt. Le bureau ayant procédé à l'examen le plus exhaustif s'est servi de l'information pour élaborer de nouvelles interventions en milieu scolaire, tandis que l'autre bureau a utilisé les résultats de sa recherche pour renforcer ses pratiques actuelles, comme celle ayant trait à l'obligation de tenir compte des attitudes et des obstacles culturels au moment de planifier et de mettre en place des interventions en matière de saine alimentation et d'activité physique. En outre, les répondants des deux tiers environ des bureaux de santé publique sondés ont mentionné avoir préparé en interne une revue de la littérature sur les programmes en milieu scolaire qui font la promotion du poids santé, de la saine alimentation et de l'activité physique.

Par ailleurs, nous avons constaté que, bien que Santé publique Ontario ait pour mandat de fournir un soutien scientifique et technique aux fins de la prévention des maladies chroniques, trois

des quatre bureaux de santé publique que nous avons visités ne communiquaient généralement pas avec Santé publique Ontario pour obtenir de l'aide concernant les recherches sur les maladies chroniques ou des conseils de nature scientifique. Un bureau de santé publique a présenté une demande à Santé publique Ontario relativement à la prévention des maladies chroniques, mais sa demande a été refusée en raison de ressources limitées et de priorités conflictuelles. Les autres bureaux de santé publique ont mentionné qu'ils savaient que Santé publique Ontario avait une capacité limitée ou encore ils avaient l'impression que Santé publique Ontario n'offrait pas ce genre de soutien en matière de maladies chroniques.

Dans le cadre du sondage mené auprès des cadres supérieurs responsables de la promotion de la santé et de la prévention des maladies chroniques, on a notamment demandé à ceux-ci s'il y avait des choses que Santé publique Ontario pourrait mieux faire dans le domaine de la prévention des maladies chroniques. Sur les 40 commentaires reçus, 20 ont indiqué qu'un soutien central était requis pour la mise à jour et la diffusion des recherches et des pratiques exemplaires. Les cadres supérieurs des bureaux de santé publique ont généralement fait mention de la nécessité d'un leadership et d'une coordination accrus, d'une analyse plus centralisée des données épidémiologiques et d'un soutien en matière d'évaluation pour réduire le double emploi et accroître l'efficacité. Nous discutons de ces besoins aux **sections 4.3** et **4.4**.

L'élaboration des programmes et des campagnes ne fait pas l'objet d'une coordination centralisée

Les bureaux de santé publique élaboraient généralement à partir de zéro leurs propres programmes de prévention des maladies chroniques, dont le degré de qualité variait. Cette situation était attribuable notamment au fait que les besoins et les environnements locaux nécessitent des programmes différents. Cependant, un certain nombre de programmes de divers bureaux de santé publique avaient un objectif semblable et ont été mis au point dans un contexte similaire. Par exemple, les quatre bureaux de santé publique que nous avons visités avaient élaboré séparément du contenu pour les salles de classe et des ressources matérielles concernant la saine alimentation, l'activité physique et le mésusage de substances. Nous avons demandé aux cadres supérieurs responsables de la prévention des maladies chroniques aux quatre bureaux de décrire en quoi leurs programmes différaient de ceux des autres bureaux, et ils n'ont pas été en mesure de répondre.

Par ailleurs, l'élaboration centralisée de campagnes pourrait s'avérer beaucoup plus efficace pour ce qui est de traiter les facteurs de risque qui sont communs à tous les bureaux de santé publique. Les bureaux que nous avons visités ont mentionné que si les campagnes de communication étaient conçues centralement, il faudrait qu'ils puissent les modifier pour les adapter aux populations qu'ils servent. Par exemple, les campagnes médiatiques destinées aux régions rurales ne peuvent inclure des images de personnes sortant d'une station de métro. Nous avons relevé des cas où des bureaux de santé publique ont adopté des campagnes communes dans les domaines de la lutte contre le tabagisme, des choix de boissons bonnes pour la santé et de la consommation d'alcool. Nous avons toutefois constaté que les bureaux n'avaient pas élargi leur collaboration à d'autres campagnes. Par exemple, les quatre bureaux de santé publique que nous avons visités avaient élaboré séparément ou étaient en train d'élaborer séparément une campagne de promotion de l'activité physique de 2014 à 2016, sans qu'il y ait de coordination centrale.

Il n'y a aucun système central pour la collecte de données sur l'allaitement maternel

En 2013, le Ministère a établi une exigence selon laquelle tous les bureaux de santé publique devaient faire état de leur progrès vers l'obtention

d'une désignation au titre de l'Initiative amis des bébés, un projet de l'Organisation mondiale de la santé qui vise à encourager l'allaitement maternel. La désignation a notamment comme condition préalable que le bureau de santé publique est tenu de fournir des données annuelles sur l'allaitement maternel, ce qui comprend le nombre de femmes qui commencent à allaiter leur enfant et la période durant laquelle elles ont nourri leur enfant exclusivement au lait maternel. Étant donné que l'Ontario ne dispose pas d'un système de collecte de données exhaustives qui consigne la durée de la période d'allaitement maternel, chacun des 36 bureaux de santé publique a dû mettre au point un système de surveillance pour recueillir ces données ou procéder à une coordination entre eux.

Notre sondage auprès des bureaux de santé publique a révélé que 13 d'entre eux utilisaient un système mis au point par un tiers, 10 bureaux avaient élaboré leur propre système de surveillance, et 6 bureaux avaient recours à une base de données et à un questionnaire téléphonique mis à l'essai dans le cadre d'un projet de collaboration entre les bureaux. En ce qui concerne les sept autres bureaux de santé publique, un bureau faisait appel à une entreprise externe, un bureau employait un simple sondage, deux bureaux n'employaient aucun système, et trois bureaux n'étaient pas en mesure de répondre à cette question.

Dans les différents bureaux de santé publique, les renseignements peuvent être recueillis par courriel, par téléphone ou en personne, ou en combinant les trois méthodes. Par ailleurs, les bureaux de santé publique recueillent l'information à des moments différents; par exemple, un bureau recueillait les données 48 heures et 2 semaines après la sortie de l'hôpital, tandis que d'autres les recueillaient après 2, 6 et 12 mois. Par conséquent, les données sur l'allaitement maternel ne sont pas comparables d'un bureau à l'autre, ce qui nuit à la capacité de partager les pratiques exemplaires et de déterminer quels sont les bureaux de santé publique pour lesquels les taux d'allaitement maternel sont les plus bas.

RECOMMANDATION 5

Pour favoriser l'uniformité et éviter le double emploi dans la planification des programmes et les recherches aux fins d'interventions en santé publique efficaces et fondées sur des données probantes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les bureaux de santé publique et Santé publique Ontario en vue d'élaborer une approche centrale concernant la mise à jour, la coordination et le partage des recherches et des pratiques exemplaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec l'approche centrale pour partager les recherches et les pratiques exemplaires se rapportant à la prévention des maladies chroniques et à d'autres dossiers d'intérêt du secteur de la santé publique.

Une approche coordonnée a été adoptée pour appuyer les bureaux de santé publique dans la planification, la prestation et l'évaluation de leurs programmes et services locaux, aux termes des Normes de santé publique de l'Ontario mises à jour. Les Normes modernisées seront appuyées par un cadre de responsabilisation en matière de santé publique, des indicateurs axés sur les résultats, un soutien coordonné des données, et une stratégie provinciale de surveillance et de suivi comportant des liens aux rapports publics. Un dépôt central de données probantes, de pratiques exemplaires, d'outils et d'information sera mis en place à compter de 2018-2019 et sera accessible à tous les bureaux de santé publique pour les aider à poursuivre la mise en oeuvre des Normes modernisées. Le dépôt sera mis à jour pour faire en sorte que le secteur continue d'avoir accès à une information pour orienter l'élaboration continue des programmes et services.

4.3 Les bureaux de santé publique ne disposent pas de données suffisantes ni de normes précises pour analyser efficacement les données épidémiologiques

Les bureaux de santé publique sont tenus de recueillir, de gérer, d'analyser et d'interpréter les données épidémiologiques sur la population qu'ils desservent. L'épidémiologie fournit des renseignements sur les tendances concernant les comportements liés à la santé et sur la mesure dans laquelle ces comportements renvoient à des caractéristiques sociodémographiques tels que l'âge, l'éducation et le revenu. L'information tirée des données épidémiologiques aide les bureaux de santé publique à planifier et à élaborer des programmes, à affecter les ressources, à surveiller les changements, à mesurer le rendement et à évaluer l'efficacité des programmes.

Dans un rapport publié en 2017, intitulé *Guidelines on Ethical Issues in Public Health Surveillance*, l'Organisation mondiale de la santé a insisté sur l'importance de recueillir des données de qualité suffisante, c'est-dire des données qui soient actuelles, fiables et valides, pour atteindre les objectifs en matière de santé publique. Dans le même ordre d'idées, le médecin hygiéniste en chef de l'Ontario a publié en mars 2017 le rapport *La carte du mieux-être : La voie de l'Ontario vers des collectivités en meilleure santé*, dans lequel il a souligné l'importance du rôle que jouent les données locales fiables dans le ciblage des problèmes de santé publique. Le rapport mentionnait notamment ce qui suit : « Dans de nombreux cas, les bureaux de santé manquent de données locales de qualité élevée nécessaires au suivi du bien-être communautaire. Sans ces données, les bureaux de santé publique avancent à l'aveugle. »

4.3.1 Les bureaux de santé publique n'ont pas tous accès à des données épidémiologiques locales

Les données épidémiologiques relatives aux maladies chroniques, à l'état de santé global et aux facteurs de risque associés aux comportements liés à la santé sont recueillies principalement par des organismes autres que les bureaux de santé publique. Par exemple, le système de surveillance rapide des facteurs de risque de l'Université York consiste en un service d'enquête qui recueille de l'information sur les comportements liés à la santé des personnes de 18 ans et plus. Les participants à l'enquête peuvent répondre à des questions sur l'usage du tabac, l'activité physique, la consommation d'alcool, la prudence au soleil, les enjeux relatifs à la santé des femmes, le port du casque à bicyclette ou autres.

Chacun des bureaux de santé publique peut conclure un contrat pour recourir à ce service, mais seulement 13 des 36 bureaux l'ont fait en 2016 et en 2017. Beaucoup des bureaux n'ont pas eu accès à ce service en raison de son coût. En 2016, l'enquête a coûté à chacun des bureaux de santé publique participants près de 27 000 $ à 125 000 $ pour la collecte des données, en plus des coûts associés au personnel administratif spécialisé et aux épidémiologistes. Le Ministère n'a pas coordonné l'accès à ces données pour les 36 bureaux de santé publique. À titre de comparaison, la province de l'Alberta finance l'Alberta Community Health Survey, qui recueille des données annuelles sur les tendances relatives aux comportements liés à la santé et divers autres sujets, comme la consommation de sel, auxquelles on ne peut accéder à partir d'autres sources.

En outre, bien que tous les bureaux de santé publique aient accès à l'*Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes* de Statistique Canada, qui recueille de l'information sur l'état de santé, le recours aux soins de santé et les déterminants de la santé pour la population canadienne, la taille des échantillons de certains bureaux peut

être trop faible pour produire des renseignements suffisants sur les sous-populations qu'ils desservent aux fins de la planification des programmes. Par conséquent, selon la taille de la population et les besoins d'analyse locaux, les bureaux peuvent devoir combiner des données recueillies durant plusieurs années pour disposer de renseignements suffisants pour exécuter certaines analyses, ce qui nuit à leur capacité d'utiliser des données actuelles à des fins d'élaboration de programmes, de formulation de conseils stratégiques et de surveillance du rendement.

4.3.2 Les bureaux de santé publique n'ont pas facilement accès aux données épidémiologiques sur les enfants et les populations autochtones

Étant donné que la modification précoce des comportements liés à la santé, par opposition à leur modification plus tard dans la vie, est plus efficace et a des effets plus durables, les professionnels de la santé publique ciblent souvent les enfants en tant population prioritaire à qui doivent être offerts des programmes de modes de vie sains.

Dans le même ordre d'idées, les Autochtones ontariens ont un état de santé inférieur, ce qui comprend une espérance de vie moindre ainsi que des taux de mortalité infantile et de maladies chroniques plus élevés. L'information qui ne tient pas compte des populations autochtones peut être grandement trompeuse pour les bureaux de santé du Nord; par exemple, le bureau de santé du Nord-Ouest dessert une population qui compte près de 30 % d'Autochtones.

Nous avons constaté que les données épidémiologiques sur les enfants d'âge scolaire sont limitées, et que les bureaux de santé publique n'ont généralement pas accès à des données sur les Autochtones.

Enfants

Il y a des données provinciales minimales pour les enfants de 6 à 12 ans. Dans le cadre d'une enquête menée auprès de certains bureaux de santé publique en 2017, 94 % des répondants ont indiqué que l'Ontario ne dispose pas de suffisamment de données sur les enfants et les jeunes pour répondre aux besoins locaux en matière de surveillance, de planification des programmes et d'évaluation. D'autres organismes recueillent des données sur les enfants, mais celles-ci ne sont pas facilement accessibles ou ne sont pas représentatives des populations desservies par les bureaux de santé publique. Les bureaux peuvent accéder à ces données seulement si les écoles leur accordent expressément cet accès, ou encore ils doivent payer pour augmenter la taille des échantillons afin d'en accroître le caractère représentatif.

Les bureaux de santé publique peuvent choisir d'obtenir des données en exécutant eux-mêmes des enquêtes, mais cela est onéreux et prend beaucoup de temps. Par exemple, un bureau de santé publique a mené une enquête locale sur les élèves en 2014. L'enquête a nécessité 3 ans de préparation, et plus de 100 employés ont participé à son exécution, dont des infirmières de la santé publique, des hygiénistes dentaires et des assistants dentaires. Une part importante de la planification a consisté en des négociations avec les 4 conseils scolaires concernés et les 165 écoles visées par l'enquête.

Autochtones

Les renseignements sur les Autochtones appartiennent à ceux-ci et aux collectivités autochtones selon les principes de propriété, de contrôle, d'accès et de possession des Premières Nations. Les bureaux de santé publique sont tenus de respecter ces principes lorsqu'ils accèdent aux renseignements. Par conséquent, les bureaux qui desservent des populations autochtones importantes ne disposent pas toujours de données épidémiologiques suffisantes pour procéder à

évaluations fiables de la santé des populations. L'enquête auprès des peuples autochtones de Statistique Canada exclut les populations vivant dans les réserves ainsi que dans certaines régions du Nord de l'Ontario et régions éloignées. Par ailleurs, en application des principes ci-dessus, l'administrateur de la base de données provinciale sur les grossesses et les naissances supprime l'information sur les naissances concernant les personnes qui vivent dans des réserves lorsqu'il fournit les renseignements aux bureaux de santé publique.

Étant donné qu'il importe de disposer d'une information complète pour entreprendre des évaluations de la santé, il serait prudent que le Ministère collabore avec les bureaux de santé publique et les populations autochtones, et les appuie au besoin, pour s'assurer qu'on utilise les renseignements qui les concernent pour répondre à leurs besoins en matière de santé, tout en veillant à respecter le droit des collectivités de prendre leurs propres décisions concernant pourquoi, comment et par qui l'information est recueillie, utilisée et partagée.

4.3.3 Il n'y a pas de normes sur l'étendue des travaux épidémiologiques requis

Le Ministère n'a pas établi de normes précises quant à l'étendue des travaux épidémiologiques que les bureaux de santé publique doivent accomplir concernant la plupart des sujets, et il n'a pas non plus évalué si certaines analyses épidémiologiques devaient être exécutées centralement. Il n'y a donc aucune assurance que les bureaux de santé publique ont procédé à des analyses adéquates des données sur les populations aux fins de la conception de leurs programmes.

Dans le cadre de l'enquête que nous avons menée, certains bureaux de santé publique ont indiqué que leurs épidémiologistes ne disposaient pas du temps requis pour examiner et analyser les données, et certains bureaux ont mentionné que leur effectif ne comptait aucun épidémiologiste ou comptait un nombre insuffisant d'épidémiologistes. Au moment de notre audit, un quart environ des 36 bureaux de santé publique ont déclaré ne pas avoir eu au moins un épidémiologiste à temps plein au sein de leur personnel depuis 2014. En outre, 45 % des médecins hygiénistes et des directeurs généraux ont mentionné que leur bureau ne disposait pas d'une capacité suffisante en matière de surveillance et d'épidémiologie. Par ailleurs, 21 bureaux de santé publique ont fait état du besoin d'un soutien central pour l'épidémiologie, la surveillance et les évaluations de la santé des populations.

Il importe de déterminer la quantité de travail requise afin de guider les bureaux de santé publique lorsqu'ils exécutent leurs activités d'épidémiologie. À deux des bureaux de santé publique que nous avons visités, les épidémiologistes analysaient seulement une petite fraction des données épidémiologiques acquises auprès d'un service d'enquête sur les données de santé publique géré par une université. Un bureau avait analysé uniquement 5 des 200 modules de données à sa disposition, et l'autre prévoyait de diffuser ses données de 2016 en 2018.

Par contraste, l'agence de santé de l'Alberta dispose d'un outil central d'analyse épidémiologique qui recueille de l'information provenant des principales sources de données et qui met à jour et exécute automatiquement des analyses locales. Il effectue notamment des analyses par quartiers (dans les secteurs métropolitains) ainsi que des analyses de l'information sur les comportements liés à la santé selon le statut socioéconomique, l'âge et le sexe. Les bureaux de santé publique de l'Ontario ont besoin de tous ces types d'analyses, mais, dans la pratique, celles-ci sont rarement effectuées pour tous les indicateurs de comportements liés à la santé.

RECOMMANDATION 6

Pour aider les bureaux de santé publique à obtenir et à analyser de manière plus efficace

et économique des données épidémiologiques aux fins de la planification et de l'évaluation des programmes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec Santé publique Ontario et les bureaux de santé publique, doit :

- déterminer s'il est possible de centraliser les compétences en épidémiologie aux fins de l'exécution des analyses ou de l'offre d'une assistance à tous les bureaux de santé publique;
- établir des points repères concernant l'étendue que doivent avoir les analyses épidémiologiques de maladies chroniques et surveiller le respect de ces points repères;
- communiquer et collaborer avec les dirigeants des collectivités autochtones pour obtenir les données épidémiologiques qui serviraient à étayer l'élaboration des programmes au profit des collectivités autochtones de l'Ontario;
- déterminer les autres domaines pour lesquels les données pertinentes ne sont pas toujours accessibles à tous les bureaux de santé publique, comme les données sur les enfants et les jeunes, et élaborer et mettre en oeuvre un processus de collecte des données requises.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient de l'importance d'appuyer les bureaux de santé publique pour obtenir et analyser les données épidémiologiques de manière efficace et rentable. À l'appui de la version actualisée des Normes de santé publique de l'Ontario, et en collaboration avec Santé publique Ontario et les bureaux de santé publique, le Ministère compte :

- fournir aux bureaux de santé publique un ensemble commun de données épidémiologiques et d'indicateurs de la santé de la population afin de faciliter l'évaluation de la santé de la population locale, la planification et l'évaluation des programmes;
- évaluer la faisabilité d'établir et de suivre des repères liés à l'étendue des analyses épidémiologiques des maladies chroniques requises en fonction du cadre de responsabilisation en matière de santé publique;
- continuer à collaborer avec les collectivités autochtones afin d'appuyer leurs efforts, s'il y a lieu et au besoin, dans une approche coordonnée aux échelons local, régional et provincial, afin d'améliorer la collecte et l'analyse de données propres aux populations autochtones, en conformité aux principes de responsabilité, de contrôle, d'accès et de possession;
- élaborer, à compter de 2018-2019, une stratégie provinciale de surveillance et de suivi qui comprendra un processus pour cerner et combler les lacunes dans les données relatives à la prévention des maladies chroniques.

4.4 Les évaluations des programmes de promotion de modes de vie sains et de prévention des maladies chroniques sont limitées et non uniformes

L'évaluation des programmes de prévention des maladies chroniques s'avère essentielle pour ce qui est de s'assurer que les bureaux de santé publique fournissent du matériel pédagogique, des programmes et des services qui répondent aux objectifs souhaités et contribuent à la bonne santé des populations locales. Les évaluations visent à comprendre la relation entre les activités et les résultats. Cela importe tout particulièrement en ce qui concerne les programmes de prévention des maladies chroniques parce que l'incidence quantifiable de ces programmes pourrait ne pas se concrétiser avant plusieurs années ou être modifiée

en raison d'autres facteurs pouvant échapper au contrôle des bureaux de santé publique.

Dans un manuel d'introduction pour l'évaluation des programmes de promotion de la santé publié en août 2017, Santé publique Ontario a mentionné qu'une évaluation approfondie des programmes peut aider le personnel de la santé publique à prendre constamment des décisions concernant la meilleure utilisation du temps et des ressources, et pour ce qui est de déterminer si un programme répond aux besoins des participants et de trouver des moyens d'améliorer celui-ci. Dans le même ordre d'idées, dans un document datant de 2001 intitulé *L'évaluation de la promotion de la santé : Principes et perspectives*, l'Organisation mondiale de la santé a indiqué qu'il doit y avoir des données probantes à l'appui de l'efficacité des efforts de promotion de la santé et de leurs coûts relatifs par rapport à d'autres options de promotion de la santé pour montrer que les efforts demeurent responsables et durables.

Les bureaux de santé publique sont tenus d'effectuer des évaluations lorsque de nouveaux programmes ou services sont élaborés ou mis en place. Par exemple, un bureau qui aurait amorcé un programme communautaire de prêt de pédomètres devrait chercher à déterminer si le programme a rejoint le nombre cible de personnes et s'il a contribué à accroître les niveaux d'activité physique. Les bureaux doivent également procéder à des évaluations lorsqu'ils détectent des indices révélant des problèmes opérationnels ou des résultats imprévus. Par exemple, un bureau qui aurait constaté un déclin marqué des présences à ses cliniques d'abandon du tabac devrait effectuer une évaluation.

4.4.1 Le Ministère n'exige pas le recours à une méthodologie normalisée pour l'évaluation des programmes

Le Ministère donne simplement pour instruction aux bureaux de santé publique d'« utiliser un éventail de méthodes » pour évaluer les programmes, mais il ne les oblige pas à employer une méthode d'évaluation établie. Par conséquent, les bureaux de santé publique ont élaboré séparément des lignes directrices et des modèles d'évaluation, et déterminé de manière indépendante les degrés de rigueur acceptables.

Étant donné que le Ministère n'a pas obligé tous les bureaux de santé publique à suivre des lignes directrices communes lorsqu'ils évaluent des programmes locaux, chaque bureau a sa propre définition de ce en quoi consiste une évaluation. Nous avons constaté le recours à un vaste éventail de méthodes d'évaluation aux bureaux de santé publique que nous avons visités, notamment :

- des appels téléphoniques pour effectuer un suivi auprès d'un enseignant après la tenue d'un atelier à une école;
- la tenue d'une enquête auprès des personnes qui ont assisté à des séances, qui comprend des questions telles que « Le service a-t-il répondu à vos attentes? » et « Croyez-vous que les personnes présentes ont profité de ce service? »;
- le fait de s'en remettre aux évaluations effectuées par les écoles dans lesquelles où ont eu lieu les ateliers, sans toutefois avoir accès aux résultats de ces évaluations.

Nous avons aussi observé que les deux bureaux de santé publique qui ont établi leurs propres méthodes d'évaluation utilisaient différentes approches. Le document sur la politique d'évaluation de l'un des bureaux fournissait seulement une orientation générale en matière d'évaluation. Il mentionnait qu'une évaluation devait être intégrée à tous les plans de programmes, mais il ne décrivait pas comment l'évaluation devait être effectuée. En revanche, la politique d'évaluation de l'autre bureau était plus détaillée; elle incluait les étapes de la création d'un plan d'évaluation, une orientation concernant la documentation de l'objet de l'évaluation, et des précisions sur la manière de déterminer les questions d'évaluation appropriées.

Le Ministère finance deux centres de ressources en promotion de la santé (se reporter à la **section 4.2.2**) qui sont chargés de fournir un soutien en matière d'évaluation aux bureaux de santé publique. L'un de ces centres soutient la recherche et l'évaluation relativement à un seul sujet – l'usage du tabac. L'autre centre offre un soutien technique pour la planification, la formation et le renforcement de la capacité d'évaluation des programmes. Ce centre a mis au point une méthode d'évaluation, mais les bureaux de santé publique que nous avons visités ne l'utilisaient pas pour planifier leurs activités d'évaluation. Il offre également des conseils techniques et des services consultatifs, ce qui comprend l'examen de documents, mais il ne planifie pas et n'effectue pas d'évaluation des programmes.

4.4.2 La plupart des bureaux de santé publique estimaient que leur capacité d'évaluation des programmes était « en développement »

La plupart des bureaux de santé publique que nous avons visités ne disposaient pas de suffisamment d'employés formés pour évaluer efficacement les programmes. Deux des quatre bureaux que nous avons visités comptaient au sein de leur effectif un seul spécialiste de l'évaluation ayant des antécédents ou une expérience en recherche universitaire, et l'un d'eux avait seulement affecté un employé à la planification et à l'évaluation des programmes à la fin de 2015. Le quart des bureaux de santé publique sondés ont mentionné qu'ils n'avaient aucun employé affecté à l'évaluation depuis 2014, et 28 % ont indiqué qu'ils avaient pu compter sur les services d'un spécialiste de l'évaluation pour une partie seulement de cette période. Lorsque les bureaux de santé publique ne disposent pas de la capacité requise pour évaluer leurs programmes, il se peut que les évaluations ne soient pas suffisamment approfondies et vastes pour déterminer efficacement si les programmes ont produit les résultats souhaités.

La capacité d'évaluation des bureaux de santé publique a été mesurée par une équipe de projet comptant des représentants des bureaux, au moyen d'un outil inspiré d'autre instrument mis au point par un chercheur universitaire. Le projet visait à déterminer l'ampleur de la capacité d'évaluation (en tenant compte des infrastructures, du personnel spécialisé et des ressources) au sein des bureaux et pour l'ensemble de ceux-ci, ainsi qu'à repérer les domaines pouvant faire l'objet d'améliorations.

Dans le cadre de cet exercice, les bureaux de santé publique ont été classés comme ayant une capacité d'évaluation faible, en développement, intermédiaire ou établie. Les facteurs suivants ont été utilisés pour déterminer les bureaux qui ont une capacité établie d'évaluation des programmes :

- il y a une équipe de gestionnaires supérieurs qui accorde de la valeur aux évaluations;
- les méthodes de collecte des données sont rigoureuses;
- les compétences en matière d'évaluation sont régulièrement jaugées pour repérer les lacunes et déterminer les activités de formation requises;
- des politiques et des procédures ont été établies pour orienter les activités d'évaluation;
- les gestionnaires et le personnel responsables des programmes comprennent l'objet de l'évaluation et la manière dont celle-ci est utilisée.

Sur les 32 bureaux de santé publique qui ont effectué l'autoévaluation en 2015, seulement 5 se considéraient comme ayant une capacité intermédiaire, 26 se considéraient comme ayant une capacité en développement, 1 se considérait comme ayant une faible capacité, et aucun ne se considérait comme ayant une capacité établie.

Principales lacunes constatées

Les autoévaluations ont révélé les principales lacunes suivantes concernant les évaluations de programmes pour l'ensemble des bureaux de santé publique de l'Ontario :

- il n'y a pas de cadre ou de politique et de procédures liés aux évaluations;
- le temps et les ressources consacrés aux évaluations sont insuffisants;
- il n'y a pas de méthodes précises de partage des évaluations;
- on a tendance à utiliser les constatations seulement pour valider un programme selon une approche fondée sur la satisfaction de la clientèle et non pour mesurer les résultats du programme.

L'équipe de projet n'a pas communiqué officiellement les résultats de cet exercice au Ministère, mais elle publié le rapport en ligne.

À la suite de l'exercice, 10 bureaux de santé publique ont participé à un projet visant à renforcer la capacité d'évaluation en mettant à l'essai certaines des stratégies recensées dans le cadre de l'exercice pour remédier aux lacunes recensées. Le projet a donné lieu notamment aux messages clés suivants : un leadership à tous les niveaux est essentiel pour qu'il y ait un appui concernant l'évaluation, et les membres du personnel sont impatients d'accroître leurs compétences et leurs connaissances dans ce domaine. Les résultats du projet sont accessibles en ligne sur le site Web de Santé publique Ontario.

4.4.3 Les évaluations des programmes ne sont pas dûment réalisées

En vertu des Normes de santé publique de l'Ontario, le Ministère exige que les bureaux de santé publique préparent des évaluations des programmes pour :

- soutenir l'établissement de nouveaux programmes et services;
- déterminer si les programmes s'appuyant sur des données probantes sont exécutés avec la rigueur requise et ont une portée et une durée suffisantes;
- documenter l'efficacité et l'efficience des programmes et des services.

Aux quatre bureaux de santé publique que nous avons visités, nous avons constaté que ces évaluations n'étaient pas toujours réalisées. Par ailleurs, le Ministère n'était pas au fait de cette situation parce qu'il n'a pas mis en place de mécanisme pour déterminer si les bureaux de santé publique exécutent les évaluations des programmes.

Nous avons observé ce qui suit :

- Un bureau de santé publique avait évalué certains aspects de seulement 3 de ses 42 programmes et services de prévention des maladies chroniques, tels que des ateliers, des présentations et des séances de formation, offerts ces 3 trois dernières années. Ce bureau n'avait pas évalué ses nouveaux programmes comme il devait le faire, notamment une campagne d'affichage et des ateliers visant à favoriser une sensibilisation et une compréhension accrues concernant l'activité physique, un programme de course pour les enfants d'âge scolaire, un programme de préparation des aliments, un programme de bonne nutrition des élèves, un programme de jardins communautaires et des programmes de bien-être en milieu de travail.
- Trois bureaux de santé publique n'avaient pas évalué une approche globale de la santé en milieu scolaire, qui traite de la santé en milieu scolaire de manière planifiée, intégrée et holistique afin de soutenir l'amélioration des résultats scolaires et le bien-être des élèves. Un bureau a mentionné qu'il n'avait pas évalué le programme parce qu'il constitue une pratique exemplaire reconnue à l'échelle internationale; les deux autres bureaux ont évoqué un manque de ressources et de soutien.
- Un bureau de santé publique avait mis au point un programme de compétences

alimentaires pour les adultes, qui était inspiré en partie d'un programme éprouvé conçu aux États-Unis. Cependant, il a offert seulement de 1 à 5 séances du programme, malgré une évaluation du programme américain indiquant que la présentation de plus de 11 séances produirait les effets les plus importants, et que la présentation de moins de 6 séances pourrait n'avoir aucune incidence.

Dans le cadre du sondage que nous avons mené auprès des 36 bureaux de santé publique, les employés de 19 d'entre eux ont mentionné que leur bureau respectif n'avait pas réalisé plus de 5 évaluations des programmes et services de prévention des maladies chroniques, qui servent à mesurer les changements touchant les connaissances, les compétences ou les attitudes à la suite des mesures prises par les bureaux de santé publique.

Les évaluations ne mesurent pas les résultats ou la rentabilité

Trois bureaux de santé publique concentraient leurs efforts limités d'évaluation sur le processus ou la satisfaction de la clientèle. Bien que ces évaluations puissent aider les bureaux à déterminer si le programme a été exécuté conformément au plan et si les participants ou le public cible ont été satisfaits du programme, elles n'évaluent pas les résultats, comme la sensibilisation, les connaissances, les attitudes, les compétences et la réduction des comportements nocifs. En fait, dans le cadre de notre sondage, 50 % des bureaux de santé publique ont mentionné qu'ils avaient réalisé, de 2014 au printemps 2017, deux évaluations ou moins de leurs programmes de prévention des maladies chroniques qui avaient pour but de mesurer un changement dans les comportements, et 14 % ont déclaré n'avoir effectué aucune évaluation de ce type.

L'une des évaluations que nous examinées à un bureau de santé publique portait sur un programme de consommation de fruits et de légumes qui permettait à des membres de la collectivité de se procurer des fruits et des légumes que les agriculteurs auraient autrement jetés parce qu'ils n'étaient pas vendables. L'évaluation visait à mesurer la quantité de produits que s'étaient procurés les participants au programme, mais ne cherchait pas à déterminer si le programme s'était soldé par une augmentation de la consommation de fruits et de légumes. Dans le cadre de l'enquête auprès des participants au programme, on a demandé à ceux-ci s'il était probable qu'ils continuent à consommer des fruits et des légumes, mais on ne leur a pas demandé s'ils consommaient des quantités similaires de fruits et de légumes avant de se procurer ces produits; par conséquent, les réponses à l'enquête ne permettaient pas de mesurer l'incidence du programme.

Un autre bureau de santé publique recourait fréquemment à des sondages sur la satisfaction de la clientèle dans le cadre desquels il demandait aux clients ce qu'ils avaient retenu d'un atelier. Cependant, il n'y avait pas d'enquête précédant l'activité ni de suivi ultérieur auprès des clients. Par conséquent, on ne pouvait déterminer efficacement si des choses avaient été apprises au moyen d'un atelier.

Le fait d'établir des points repères pour les résultats des programmes ainsi que des exigences en matière de ressources pour les programmes qui sont couramment exécutés à l'échelle des 36 bureaux de santé publique peut aider à déterminer les éléments auxquels un bureau doit affecter ses ressources et à s'assurer que les coûts des programmes ne sont pas trop élevés par rapport aux avantages obtenus. Aucune des évaluations de programmes que nous avons examinées ne comparait le coût ou l'investissement au titre d'un programme avec les avantages obtenus en vue de mesurer le rapport coût-efficacité du programme. En outre, près des trois quarts des cadres supérieurs responsables de la prévention des maladies chroniques qui ont répondu à notre sondage ont mentionné que les évaluations des programmes et des services de prévention des maladies chroniques

qu'ils effectuent ne comparent pas ou ne cherchent pas à comparer les coûts aux avantages obtenus.

RECOMMANDATION 7

Pour aider les bureaux de santé publique à évaluer efficacement leurs programmes de prévention des maladies chroniques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- élaborer des documents d'orientation sur les évaluations de programmes et exiger que tous les bureaux de santé publique suivent des principes d'évaluation communs fondés sur des données probantes;
- surveiller les efforts que déploient les bureaux de santé publique pour renforcer leur capacité d'effectuer des évaluations;
- veiller à ce que les bureaux de santé publique évaluent les programmes conformément à ses exigences;
- établir des points repères provinciaux que doivent utiliser les bureaux de santé publique lorsqu'ils comparent le coût et les résultats des programmes importants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il est important que les bureaux de santé publique évaluent les programmes locaux de prévention des maladies chroniques. À l'appui des Normes de santé publique de l'Ontario modernisées, le Ministère compte :

- intégrer aux Normes des exigences particulières relatives à l'évaluation des programmes que devront respecter les conseils de santé; ces exigences seront appuyées par des documents d'orientation ou de référence ou une formation commençant en 2018-2019;
- suivre les efforts consentis par les bureaux de santé publique pour renforcer leur capacité à mener des évaluations en conformité au cadre de responsabilisation en matière de santé publique et à prendre des mesures de suivi appropriées au besoin;
- comparer les coûts unitaires déclarés par les bureaux de santé publique pour la prestation des services, selon le cas, en conformité au cadre de responsabilisation en matière de santé publique.

Le Ministère prévoit également accroître l'expertise en matière d'évaluation à l'échelle du secteur dans le cadre de son nouveau Programme de subventions pour la santé et le bien-être, qui sera lancé en 2018-2019.

4.4.4 Les bureaux de santé publique ne mesurent pas les progrès des programmes de prévention des maladies chroniques en fonction des objectifs

Les bureaux de santé publique sont tenus de documenter et de surveiller les objectifs de leurs programmes de prévention des maladies chroniques, les délais pour atteindre ces objectifs et les résultats attendus. Ces objectifs orientent la planification et l'élaboration des différents programmes et services de santé publique, dont la question de l'évaluation est abordée aux **sections 4.4.1** à **4.4.3**.

Les quatre bureaux de santé publique que nous avons visités avaient documenté à divers degrés les objectifs et les résultats souhaités de leurs programmes de prévention des maladies chroniques, mais ils n'avaient pas toujours mis des mesures en place concernant les objectifs et les délais pour atteindre ceux-ci. Par conséquent, les bureaux de santé publique ne peuvent montrer que leurs programmes de prévention des maladies chroniques ont produit les résultats souhaités.

Un seul des quatre bureaux avait établi des objectifs de programmes assortis d'une cible de résultat mesurable, par exemple une diminution de 70 % des résidents âgés de 18 ans et plus qui déclarent avoir consommé des boissons sucrées au moins une fois dans les 7 derniers jours, et une augmentation de 50 % des résidents de 12 ans et

plus qui consomment au moins cinq portions de fruits et de légumes par jour.

Les trois autres bureaux n'avaient pas établi de cibles de résultat mesurables pour leurs objectifs; ils avaient plutôt fixé des buts globaux. Par exemple, ils s'étaient donné comme but de réduire la consommation de boissons sucrées ou d'améliorer les habitudes alimentaires chez les résidents, mais ils ne disposaient pas de renseignements de base ou de plans pour mesurer les changements de comportements afin de déterminer si l'objectif avait été atteint.

En outre, à 45 % des bureaux de santé publique qui ont répondu à notre sondage, les cadres supérieurs chargés de la prévention des maladies chroniques ont mentionné que les progrès réalisés par rapport aux objectifs de rendement liés aux maladies chroniques sont parfois ou rarement mesurés de manière significative. Le Ministère ne cherche pas à déterminer si les bureaux de santé publique se tiennent réellement informés des tendances relatives aux comportements liés à la santé comme ils sont tenus de le faire. Par ailleurs, il revient aux bureaux de décider de la quantité de travail de surveillance qu'ils effectuent. Nous avons observé que deux des bureaux de santé publique que nous avons visités ne procédaient à aucune surveillance régulière de ces comportements, et qu'un autre mettait à jour ce type de renseignements aussi peu fréquemment qu'une fois tous les cinq ans.

RECOMMANDATION 8

Pour mesurer efficacement l'incidence des programmes et services de prévention des maladies chroniques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit exiger que les bureaux de santé publique élaborent des objectifs de programme mesurables et fixent des délais concernant l'atteinte de ces objectifs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il importe de mesurer efficacement l'incidence des programmes locaux de prévention des maladies chroniques. À l'appui des Normes de santé publique de l'Ontario modernisées, le Ministère exigera que les bureaux de santé publique fixent des objectifs mesurables pour ces programmes afin de contribuer à la prévention des maladies chroniques, à compter de 2018-2019.

4.5 La mesure et la déclaration du rendement des bureaux de santé publique sont insuffisantes

4.5.1 Les indicateurs de rendement actuels ne permettent pas de mesurer pleinement le rendement des bureaux de santé publique en ce qui concerne la prévention des maladies chroniques et la promotion de la santé

Entre 2014 et 2016, le Ministère a exigé que les 36 bureaux de santé publique déclarent leur rendement annuel relativement à 10 indicateurs de rendement liés à la promotion de la santé, comme il est indiqué à la **figure 8**.

Nous avons constaté que ces indicateurs ne concernent pas uniquement le travail effectué par les bureaux de santé publique, que certains indicateurs ne sont pas utiles, et que l'ensemble d'indicateurs ne permet pas de mesurer pleinement tous les facteurs de risque clés associés aux maladies chroniques. Par conséquent, le Ministère ne pouvait pas bien mesurer le rendement des bureaux de santé publique en ce qui concerne la prestation de leurs programmes et services de promotion de la santé.

En novembre 2015, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée a annoncé que le Ministère allait moderniser les Normes de santé publique de l'Ontario, notamment en mettant à jour les indicateurs utilisés pour mesurer le rendement des bureaux de santé publique. Les normes modifiées

Figure 8 : Indicateurs de promotion de la santé utilisés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour mesurer le rendement des bureaux de santé publique, 2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Domaine	N°	Indicateur de promotion de la santé
Tabagisme	1	Pourcentage de vendeurs de produits du tabac qui respectaient les lois limitant la vente de ces produits aux jeunes au moment de la dernière inspection.
	2	Pourcentage d'écoles secondaires inspectées une fois l'an pour vérifier leur conformité à l'article 10 de la *Loi favorisant un Ontario sans fumée.*
	3	Pourcentage de détaillants du tabac inspectés pour vérifier leur conformité à l'article 3 de la *Loi favorisant un Ontario sans fumée.*
	4	Pourcentage de détaillants du tabac inspectés une fois l'an pour vérifier leur conformité aux dispositions de la *Loi favorisant un Ontario sans fumée* portant sur la présentation, la manipulation et la promotion des produits de tabac.
	5	Pourcentage de jeunes (âgés de 12 à 18 ans) qui n'ont jamais fumé une cigarette entière.
Saine alimentation	6	État de la mise en oeuvre de NutriSTEP (un questionnaire de détection des risques en matière d'alimentation).
	7	État de l'Initiative amis des bébés.
Consommation d'alcool	8	Pourcentage de la population (de 19 ans et plus) qui dépasse la limite recommandée dans les Directives de consommation d'alcool à faible risque.
Prévention des blessures	9	Visites à l'urgence en raison de chutes chez les adultes âgés de 65 ans et plus.
Santé buccodentaire	10	Évaluation et surveillance de la santé buccodentaire : pourcentage de l'ensemble des enfants fréquentant la prématernelle et la maternelle et des élèves de 2e année qui ont fait l'objet d'un dépistage dans les écoles publiques.

mettent l'accent sur la contribution des conseils de santé aux résultats en matière de santé pour la population et aux résultats des programmes, soit les résultats que l'on prévoit obtenir grâce à la prestation des programmes et services de santé publique.

Durant la transition vers les nouvelles normes, le Ministère a exigé en 2017 que les bureaux de santé publique fassent rapport uniquement sur 2 des 10 indicateurs liés à la promotion de la santé : le pourcentage de vendeurs de produits du tabac qui respectent les lois limitant la vente de ces produits aux jeunes, et le pourcentage de détaillants de tabac inspectés une fois l'an.

Le Ministère prévoit que la nouvelle version des Normes entrera en vigueur en janvier 2018, et les indicateurs de rendement seront finalisés par la suite.

Certains indicateurs ne dépendent pas uniquement du travail accompli par les bureaux de santé publique

Le personnel de la santé publique a mentionné que les variations concernant un certain nombre d'indicateurs de rendement ne peuvent être attribuées uniquement aux efforts des bureaux de santé publique. Les indicateurs de promotion de la santé qui sont influencés à la fois par le travail des bureaux de santé publique et celui d'autres intervenants comprennent les indicateurs de résultats suivants :

- le pourcentage de la population de 19 ans et plus qui dépasse la limite recommandée dans les Directives de consommation d'alcool à faible risque;
- le pourcentage de jeunes âgés de 12 à 18 ans qui n'ont jamais fumé une cigarette entière;
- les visites à l'urgence en raison de chutes chez les adultes âgés de 65 ans et plus.

En ce qui concerne ces indicateurs, les bureaux de santé publique travaillent avec d'autres partenaires, comme des écoles, des centres de loisirs, des organisations culturelles, des centres d'accueil, des groupes de nouveaux immigrants, des fournisseurs de soins à domicile et de soins communautaires, des promoteurs de la santé, des fournisseurs de soins de santé dans des centres de santé communautaire, et d'autres établissements de soins primaires et organismes sans but lucratif qui font la promotion de modes de vie sains. Par conséquent, il est probablement préférable que la surveillance de ces indicateurs soit effectuée par le Ministère afin d'évaluer le rendement du secteur de la santé publique dans ces domaines à l'échelle provinciale. Ces mesures ne fournissent pas beaucoup d'informations sur le rendement des bureaux de santé publique à l'échelon local.

Par ailleurs, le Ministère n'a pas établi de cibles dans ces trois domaines pour favoriser l'amélioration du rendement des bureaux de santé publique. Il recueille simplement les données qui sont déclarées.

Les bureaux de santé publique qui ont répondu à notre sondage ont mentionné qu'il y a des indicateurs qui rendent mieux compte de leur rendement, comme une hausse du taux d'abandon du tabac et une amélioration des connaissances en matière de saine alimentation pour les personnes qui participent à leurs programmes.

Certains indicateurs ne servent pas à mesurer des renseignements utiles additionnels

Deux indicateurs de promotion de la santé mesurent des volets de l'activité des bureaux de santé publique qui sont déjà achevés ou presque achevés, et ils ne fournissent donc pas de données utiles au Ministère. Ces deux volets sont la mise en oeuvre de NutriSTEP (un questionnaire de détection des risques en matière d'alimentation) et l'état de la conception de l'Initiative amis des bébés (qui porte sur l'allaitement maternel). En 2016, 25 des 36 bureaux de santé publique avaient déjà obtenu la désignation et 11 possédaient celle-ci depuis 2013, tandis que 8 bureaux étaient sur le point de l'obtenir et que 35 des 36 bureaux avaient mis en oeuvre NutriSTEP.

Puisque la plupart des bureaux de santé publique ont achevé la mise en oeuvre de ces deux volets, le Ministère peut maintenant mesurer la qualité et la portée des programmes, comme le nombre d'enfants ayant fait l'objet d'une détection des risques dans le cadre de NutriSTEP et qui ont été aiguillés vers des ressources appropriées, et les taux de début et de durée de l'allaitement à la suite de la mise en oeuvre de l'Initiative amis des bébés dans les bureaux. Ces mesures seraient plus utiles si l'on ne se limitait pas à demander aux bureaux de santé publique de faire rapport sur la mise en oeuvre des initiatives.

L'ensemble d'indicateurs ne permet pas de mesurer pleinement tous les facteurs de risque

Des cinq autres indicateurs associés à la promotion de la santé, quatre ont trait à la lutte contre le tabagisme et un renvoie à la santé buccodentaire. Aucun indicateur ne mesure les réalisations des bureaux de santé publique concernant la réduction d'autres facteurs de risque clés, comme la sédentarité, la mauvaise alimentation et l'excès de poids.

Le tiers environ du personnel des bureaux de santé chargé de faire rapport sur les indicateurs de rendement qui a répondu à notre sondage a mentionné que les domaines dans lesquels le Ministère mesure les bureaux ne sont pas suffisants et ne permettent pas de mesurer adéquatement le rendement des bureaux. Les répondants ont indiqué que les indicateurs tiennent compte seulement d'une petite partie de ce que font les bureaux de santé et ne rendent pas compte de l'incidence qu'ont les bureaux sur l'amélioration de la santé dans les collectivités.

RECOMMANDATION 9

Pour mesurer de manière appropriée le rendement des bureaux de santé publique en ce qui concerne la prestation de leurs programmes et services de promotion de la santé, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- mettre en place des indicateurs pertinents qui sont liés aux nouvelles Normes de santé publique de l'Ontario prévues et qui mesurent des domaines dont les résultats sont attribuables aux bureaux de santé publique;
- établir des cibles qui tiennent compte du rendement attendu afin de favoriser l'amélioration continue.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de mesurer le rendement des bureaux de santé publique dans la prestation des programmes et services locaux. À l'appui des Normes de santé publique de l'Ontario modernisées, le Ministère entend :

- mettre en oeuvre un cadre d'indicateurs de la santé publique qui comprendra des indicateurs particuliers pour mesurer les résultats de la prévention des maladies chroniques dans la province et qui correspondent aux résultats des programmes précisés dans les Normes modernisées;
- surveiller le rendement et les résultats réels obtenus par les bureaux de santé publique par rapport à ceux prévus en consultant l'information que les conseils de santé lui transmettent au moyen des outils de présentation de plans et de rapports, y compris leurs plans de services annuels, demandes budgétaires, rapports de rendement et rapports annuels.

Ces outils permettront aux conseils de santé de démonter qu'ils répondent aux attentes définies ainsi qu'au Ministère d'assurer une surveillance appropriée des fonds publics et des ressources.

4.5.2 Il y a une absence de rapports publics sur le rendement en matière de prévention des maladies chroniques des bureaux de santé publique

Certains bureaux de santé publique font rapport à leur conseil de santé sur leur rendement individuel relatif aux 10 indicateurs de promotion de la santé dans le cadre de réunions accessibles au public, mais le Ministère ne produit pas de rapports publics sur les résultats du rendement de tous les bureaux. Les répondants à notre sondage ont mentionné que le Ministère devrait publier toutes les données de sorte que les bureaux de santé publique puissent avoir une idée du rendement du secteur pris dans son ensemble. Plus particulièrement, les bureaux pourraient avoir une meilleure compréhension du rendement du secteur par rapport aux cibles établies et de la manière dont le rendement des différents bureaux se compare à celui des autres et aux résultats provinciaux.

La divulgation publique des résultats en matière de rendement pourrait favoriser l'amélioration continue de la qualité des services et des programmes, ainsi que l'amélioration de la reddition de comptes des bureaux auprès des contribuables, qui financent et utilisent leurs services et leurs programmes.

4.5.3 Le Ministère dispose de renseignements limités sur l'utilisation des ressources des bureaux de santé publique

Le Ministère dispose de renseignements limités pour ce qui est de savoir si les bureaux de santé publique utilisent de manière rentable le financement provincial. Les indicateurs de rendement inclus dans l'entente de financement et de responsabilisation en santé publique intervenue entre les conseils de santé et le Ministère mesurent seulement les domaines qui sont associés à la promotion et la protection de la santé, et ne s'appliquent à aucun volet opérationnel des activités des bureaux.

Hormis les rapports sur les indicateurs de rendement, les bureaux de santé publique informent le Ministère du nombre d'équivalents temps plein affectés à la prévention des maladies chroniques, aux autres programmes obligatoires et à l'organisation dans son ensemble, ainsi que des coûts salariaux connexes, dans le cadre de leur demande annuelle de financement. En 2016, sur les quelque 7 500 équivalents temps plein que comptent les bureaux de santé publique, 980 ont été affectés à la prévention des maladies chroniques aux termes des Normes de santé publique de l'Ontario.

Les 36 bureaux de santé publique ont affecté en moyenne 12 % de leurs équivalents temps plein à la prévention des maladies chroniques; 17 bureaux y ont affecté un pourcentage inférieur à la moyenne provinciale, tandis que 3 bureaux ont affecté 6 % et 2 bureaux ont affecté jusqu'à 20 % de leurs équivalents temps plein totaux à la prévention des maladies chroniques. Les écarts peuvent être attribuables à des décisions locales des conseils de santé qui sont indépendants les uns des autres ainsi qu'aux priorités de chaque bureau de santé publique, mais le Ministère ne sait pas si ces écarts sont justifiés.

Étant donné qu'il n'évalue pas la mesure dans laquelle les bureaux de santé publique utilisent le financement provincial de manière efficiente pour exécuter les programmes de prévention des maladies chroniques, le Ministère ne peut montrer que ce financement a produit des résultats positifs pour les objectifs de programmes globaux de chacun des bureaux.

RECOMMANDATION 10

Pour améliorer continuellement la reddition de comptes et la transparence en ce qui concerne le rendement du secteur de la santé publique, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- rendre compte publiquement du rendement des bureaux de santé publique, ce qui comprend les résultats annuels et les cibles de leurs indicateurs de rendement;
- élaborer une procédure afin de surveiller la quantité de ressources que les bureaux de santé publique affectent aux programmes de prévention des maladies chroniques par rapport aux résultats de ces programmes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il est important d'améliorer constamment la responsabilisation et la transparence en ce qui concerne le rendement du secteur de santé publique. La responsabilisation et la transparence sont des composantes clés des Normes de santé publique de l'Ontario modernisées. En conformité au cadre de responsabilisation en matière de santé publique, qui appuie les Normes modernisées, le Ministère s'engage à :

- exiger des conseils de santé qu'ils rendent compte publiquement de leur rendement dans un rapport annuel sur les finances et le rendement à compter de 2018-2019;
- élaborer des procédures afin de surveiller la quantité de ressources que les bureaux de santé publique affectent aux programmes de prévention des maladies chroniques par rapport aux résultats de ces programmes.

4.6 La mise en oeuvre complète du modèle de financement fondé sur les besoins pourrait prendre jusqu'à 10 ans

Le niveau actuel de fonds publics octroyés aux bureaux de santé publique est principalement fondé sur des décisions antérieures et ne s'appuie sur aucune formule de distribution du financement.

Au fil des ans, de nombreux facteurs ont influé sur le financement des bureaux de santé publique, comme les affectations inégales antérieures, les ententes traditionnelles de partage des coûts conclues avec des municipalités, et les priorités

provinciales concernant l'élargissement des programmes ou les programmes et services requis pour répondre aux besoins locaux. Cependant, les caractéristiques démographiques et les besoins locaux ont évolué au fil du temps.

Par conséquent, le financement par habitant des dépenses au titre de la santé publique varie considérablement à l'échelle des 36 bureaux de santé publique de la province. En 2016-2017, le financement par habitant par bureau de santé publique s'est établi en moyenne à 64,40 $, le montant le moins élevé étant de 36,89 $, pour la région de Halton, et le plus élevé étant de 133,61 $, pour le Témiscamingue, comme il est indiqué à la **figure 9**.

Nous avions fait état de cette préoccupation concernant les écarts de financement dans nos deux rapports d'audit précédents portant sur la santé publique, en 1997 et en 2003, et elle a été soulevée par le Comité d'examen de la capacité d'intervention des services locaux de santé publique du Ministère, en 2006.

Un nouveau modèle de financement a été recommandé en 2013

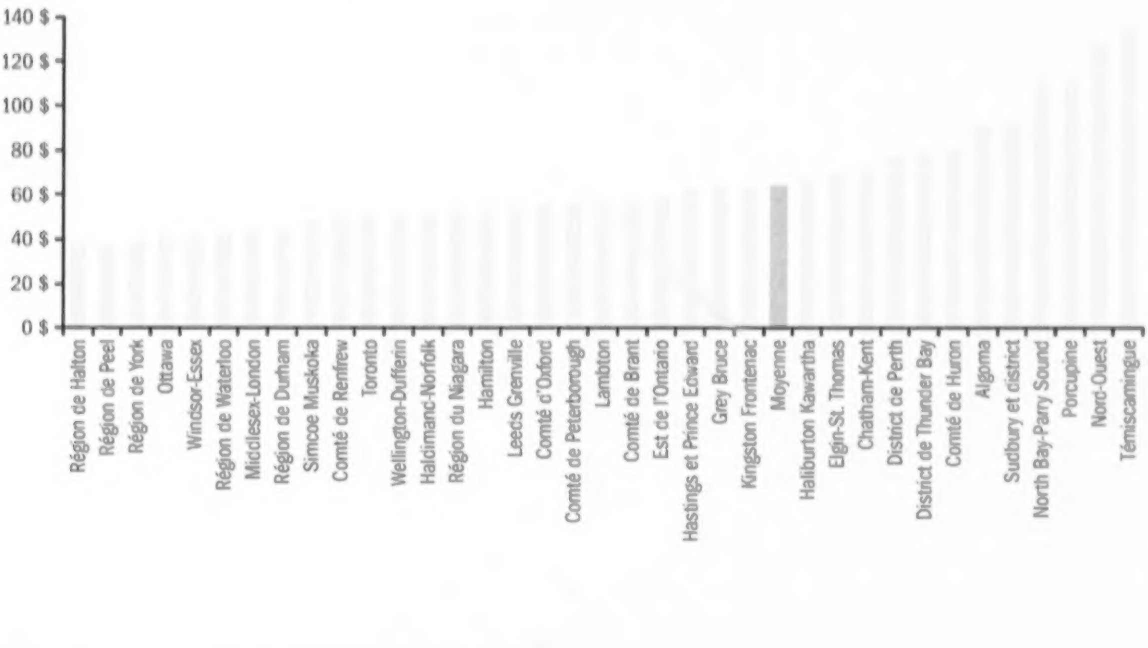
En 2010, le Ministère a mis sur pied le Groupe de travail sur l'étude du financement pour qu'il examine l'état du financement de la santé publique à ce moment, et qu'il conseille le Ministère au sujet d'un futur modèle de financement de la santé publique et des principes à suivre pour établir le modèle. Les objectifs de l'examen étaient d'élaborer une approche de financement de la santé publique fondé sur les besoins et de réduire les écarts de financement entre les bureaux de santé publique au fil du temps.

Le Groupe de travail a présenté son rapport final au Ministère en décembre 2013. Il a recommandé l'utilisation d'un nouveau modèle pour repérer la part de financement inappropriée versée à chaque bureau de santé publique. Le modèle s'appuie sur de nombreux facteurs, dont la population, les risques pour la santé, le coût de la vie, la faiblesse des taux de natalité, les taux de décès évitables, la géographie, la langue, le statut d'immigrant et l'éducation.

Depuis la recommandation formulée par le Groupe de travail, au moyen du nouveau modèle de financement, le Ministère a accordé

Figure 9 : Financement provincial par habitant des 36 bureaux de santé publique, 2016-2017

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



des augmentations de 2 % (11 millions de dollars) à 8 bureaux de santé publique en 2015 et de 1 % (6 millions de dollars) à 10 bureaux de santé publique en 2016 pour la prestation des programmes et services de santé prévus dans la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*. En 2017, le Ministère n'a pas augmenté le financement des bureaux de santé publique au moyen du nouveau modèle.

Le Ministère n'a pas fixé de date cible à laquelle les bureaux de santé publique obtiendront leur part de financement établie selon le modèle. Il estime qu'une période de 10 ans pourrait s'écouler avant que le financement de la santé publique soit affecté plus équitablement à tous les bureaux de santé publique, en tenant pour acquis que le taux de croissance sera de 2 % et que les fonds supplémentaires futurs seront destinés aux bureaux qui ne reçoivent pas encore une part de financement déterminée selon le modèle. Le rapport final du Comité d'experts sur la santé publique paru en juillet 2017 recommandait que les 36 bureaux de santé publique soient restructurés et regroupés en 14 entités régionales de santé publique. Si le Ministère adopte la recommandation, le modèle de financement recommandé en 2013 par le Groupe de travail sur l'étude du financement serait désuet, et un nouveau modèle devra être défini.

Nous avons également constaté qu'en général, le Ministère ne rend pas de décisions définitives concernant le financement des bureaux de santé publique avant le dernier trimestre de l'année. Par conséquent, les bureaux disposent de très courts délais pour composer avec les changements imprévus en matière de financement. Plus de 80 % des médecins hygiénistes et des directeurs généraux des bureaux locaux de santé publique qui ont répondu à notre sondage ont mentionné que le délai d'approbation du financement constitue un problème. Ils ont indiqué qu'il est difficile de planifier les programmes et les services sans savoir avec certitude les montants qui seront octroyés aux bureaux de santé publique.

RECOMMANDATION 11

Pour réduire les écarts de financement entre les bureaux de santé publique et soutenir une planification adéquate des programmes et des services, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- accélérer l'application du modèle de financement des bureaux de santé publique mis au point par le Groupe de travail sur l'étude du financement ou adopter une nouvelle méthode de financement qui favorise un financement plus équitable des bureaux;
- établir le financement définitif destiné aux bureaux de santé publique le plus tôt possible durant l'exercice en cours.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'un financement opportun et équitable pour les bureaux de santé publique. À cette fin, il entend :

- revoir le modèle de financement des programmes de santé publique dans le contexte de l'initiative de transformation et d'apporter des modifications, s'il y a lieu, à l'appui de méthodes de financement plus équitables;
- poursuivre son travail pour finaliser les rajustements du financement annuel des bureaux de santé publique le plus tôt possible durant l'exercice en cours;
- fixer le plus tôt possible les cibles de planification non officielles pour le secteur afin d'appuyer la planification budgétaire et les programmes;
- poursuivre son travail visant à prolonger, du 31 mars au 31 décembre, la période durant laquelle les bureaux de santé publique sont autorisés à utiliser les fonds approuvés par la province.

Annexe 1 : Bureaux de santé publique de l'Ontario

Source des données : Santé publique Ontario, Statistique Canada

Code	Nom	Population estimative*	Code	Nom	Population estimative*
ALG	District d'Algoma	115 112	NPS	District de North Bay-Parry Sound	128 127
BRN	Comté de Brant	147 251	NWR	Nord-Ouest	86 607
CHK	Chatham-Kent	105 269	OTT	Ville d'Ottawa	973 481
DUR	Région de Durham	671 839	OXF	Comté d'Oxford	112 292
ELG	Elgin-St. Thomas	91 173	PDH	District de Perth	78 702
EOH	Est de l'Ontario	205 982	PEE	Région de Peel	1 471 616
GBO	Grey Bruce	164 502	PQP	Porcupine	84 055
HAL	Région de Halton	569 591	PTC	Comté et Ville de Peterborough	141 357
HAM	Ville de Hamilton	561 022	REN	Comté et district de Renfrew	106 447
HDN	Haldimand-Norfolk	111 260	SMD	District de Simcoe Muskoka	557 047
HKP	District d'Haliburton, Kawartha et Pine Ridge	181 617	SUD	Sudbury et district	199 308
HPE	Comtés de Hastings et de Prince Edward	163 838	THB	District de Thunder Bay	149 586
HUR	Comté de Huron	59 251	TOR	Ville de Toronto	2 876 092
KFL	Kingston, Frontenac, Lennox et Addington	203 590	TSK	Témiskamingue	33 364
LAM	Lambton	129 663	WAT	Waterloo	548 936
LGL	District de Leeds, Grenville et Lanark	169 350	WDG	Wellington-Dufferin-Guelph	290 270
MSL	Middlesex-London	475 881	WEC	Comté de Windsor-Essex	407 985
NIA	Région du Niagara	453 817	YRK	Région de York	1 157 704

* D'après les données de 2016 de Statistique Canada

Annexe 2 : Résumé des normes, des exigences et des objectifs connexes inclus dans les Normes de santé publique de l'Ontario pour les bureaux de santé publique de l'Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir de renseignements provenant du ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Normes	But	Exemples d'exigences visant les bureaux de santé publique
Norme fondamentale			
1	Évaluation de la santé de la population, surveillance, recherche et échange de connaissance, et évaluation des programmes	La pratique de santé publique répond efficacement aux problèmes actuels et nouveaux et contribue à la santé et au bien-être du public.	• Adapter les programmes et les services de santé publique en fonction des besoins locaux, et fournir au public, aux partenaires communautaires et aux fournisseurs de soins de santé des renseignements sur la santé publique. • Surveiller les programmes et les services pour déterminer si les résultats souhaités sont obtenus et si le rendement peut être amélioré en modifiant la portée, l'intensité ou la durée des programmes.
Normes relatives aux programmes de maladies chroniques et de blessures			
2	Prévention des maladies chroniques	Réduire les maladies chroniques évitables qui ont une incidence sur la santé publique.	• Élaborer des politiques et accroître la sensibilisation concernant la saine alimentation, le poids santé, la lutte contre le tabac, la consommation d'alcool, l'activité physique et l'exposition au rayonnement ultraviolet.
3	Prévention des blessures et du mésusage de substances	Réduire la fréquence, la gravité et les effets des blessures évitables et du mésusage de substances.	• Élaborer et promouvoir des politiques favorisant la santé relatives à la consommation d'alcool et d'autres substances, à la prévention des chutes, et à la sécurité routière et hors route.
Normes relatives aux programmes de santé de la famille			
4	Santé génésique	Permettre aux personnes et aux familles d'atteindre un niveau de santé optimal avant une grossesse, de vivre une grossesse en santé, d'avoir des bébés le plus en santé possible et de se préparer au rôle parental.	• Promouvoir la santé avant la grossesse, les grossesses en santé, les résultats en santé génésique et la préparation au rôle parental.
5	Santé de l'enfant	Permettre à tous les enfants d'avoir le meilleur état de santé possible et de réaliser leur plein potentiel de développement.	• Promouvoir un rôle parental positif, l'allaitement maternel, une dynamique familiale saine, une saine alimentation, le poids santé et l'activité physique, la croissance et le développement, et la santé buccodentaire.
Normes relatives aux programmes de maladies infectieuses			
6	Prévention et contrôle des maladies infectieuses	Prévenir ou réduire le fardeau des maladies infectieuses ayant une incidence sur la santé publique.	• Accroître les connaissances du public au sujet des maladies infectieuses locales, de l'étiquette respiratoire (éternuements/toux), de l'hygiène des mains, des vaccins et des médicaments, et de la prévention et du contrôle des infections. • Gérer les cas et les éclosions de maladies infectieuses.

Normes		But	Exemples d'exigences visant les bureaux de santé publique
7	Prévention et contrôle de la rage	Prévenir les cas de rage chez les humains.	• Accroître les connaissances du public au sujet de la prévention et du contrôle de la rage.
8	Santé sexuelle, infections transmissibles sexuellement ou par le sang (y compris le VIH)	Prévenir ou réduire le fardeau des infections transmissibles sexuellement ou par le sang, et promouvoir une sexualité saine.	• Promouvoir une sexualité saine et l'accès à des services en santé sexuelle. • Prévenir les grossesses chez les adolescentes et les infections transmissibles sexuellement ou par le sang.
9	Prévention et contrôle de la tuberculose	Prévenir ou réduire le fardeau de la tuberculose.	• Surveiller la tuberculose active et les personnes atteintes de l'infection tuberculeuse latente. • Fournir ou procurer gratuitement des médicaments antituberculeux.
10	Maladies évitables par la vaccination	Réduire ou éliminer le fardeau des maladies évitables par la vaccination.	• Tenir des dossiers et faire rapport sur l'état d'immunisation des enfants. • Promouvoir les programmes d'immunisation et les offrir à toutes les personnes admissibles.
Normes relatives aux programmes de santé environnementale			
11	Salubrité des aliments	Prévenir ou réduire les maladies d'origine alimentaire.	• Assurer la surveillance des maladies d'origine alimentaire et l'inspection des dépôts d'aliments.
12	Salubrité de l'eau	Prévenir ou réduire les maladies d'origine hydrique liées à l'eau de consommation, et prévenir ou réduire les maladies d'origine hydrique et les blessures associées aux activités nautiques.	• Assurer la surveillance des réseaux d'eau potable et des maladies liées à l'eau de consommation, ainsi que des plages publiques et des maladies d'origine hydrique qui sont liées à l'utilisation des plages publiques.
13	Prévention et gestion des risques pour la santé	Prévenir ou réduire les risques pour la santé dans l'environnement.	• Sensibiliser davantage le public au sujet de la qualité de l'air intérieur et de l'air extérieur, des conditions météorologiques extrêmes, des changements climatiques et de l'exposition aux rayonnements.
Norme relative au programme de préparation aux situations d'urgence			
14	Préparation aux situations d'urgence	Prévoir une intervention efficace dans les situations d'urgence en santé publique ou ayant une incidence sur la santé publique.	• Élaborer des plans de maintien des services essentiels durant les situations d'urgence.

Annexe 3 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Les rôles et les responsabilités sont clairement établis, et des exigences redditionnelles sont en place pour soutenir l'exécution efficiente des programmes de santé publique.
2.	Une coordination entre le Ministère, Santé publique Ontario, les conseils de santé et d'autres parties (y compris d'autres ministères, d'autres ordres de gouvernement et des associations d'intervenants) sont en place pour faciliter l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des programmes.
3.	Des données probantes et des pratiques exemplaires actuelles sont utilisées pour étayer l'élaboration de stratégies, de plans d'action et de programmes en vue de répondre aux besoins de la population.
4.	Les programmes sont établis et exécutés de manière équitable et économique.
5.	Les stratégies et les programmes sont continuellement évalués et modifiés, au besoin, au moyen de méthodes acceptables d'évaluation des programmes.
6.	Les entités de surveillance s'acquittent de leurs responsabilités pour s'assurer de la conformité aux exigences prévues par la loi et aux politiques, et pour veiller à ce que des mesures correctives soient prises afin de remédier aux sujets de préoccupations relevés.
7.	Les ressources fournies sont stables, prévisibles et affectées aux domaines dans lesquels des besoins ont été constatés. Le financement annuel définitif est déterminé en temps opportun.
8.	Des mesures et des cibles de rendement sont établies, surveillées et comparées aux résultats réels pour s'assurer que les résultats souhaités sont obtenus et que des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont constatés.

Section 3.11

Services de gestion immobilière

1.0 Résumé

La Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (Infrastructure Ontario) est un organisme de la Couronne relevant du ministère de l'Infrastructure (le Ministère). L'une des responsabilités d'Infrastructure Ontario consiste à gérer un grand portefeuille diversifié de biens immobiliers que possèdent et louent les ministères du gouvernement de l'Ontario et certains organismes (propriétés gouvernementales).

Infrastructure Ontario est responsable d'aider ces ministères et organismes clients à trouver des locaux en appariant leurs besoins aux locaux disponibles dans les propriétés gouvernementales ou en louant d'autres locaux dans le secteur privé. Il est aussi responsable de gérer ces propriétés, y compris des coûts rattachés au nettoyage, aux réparations et à l'entretien, de la sécurité, des services d'utilité publique, des taxes foncières et, dans le cas des terrains et des immeubles appartenant gouvernement, de leur vente ou de leur démolition. Infrastructure Ontario dispose d'un gestionnaire immobilier externe, une entreprise qui offre des services immobiliers, qui fournit l'ensemble des travaux d'exploitation et d'entretien pour les ministères et organismes clients d'Infrastructure Ontario. En outre, Infrastructure Ontario est responsable de surveiller les projets d'immobilisations, à savoir, la construction, la réfection et la rénovation des propriétés gouvernementales. En 2014, il a retenu à forfait les services de deux gestionnaires de projet externes pour surveiller ses projets d'immobilisations; leur mandat incluait la surveillance des entrepreneurs généraux sélectionnés par voie concurrentielle.

Selon le nombre de pieds carrés louables au 31 mars 2017, environ 9 % des propriétés gouvernementales ont été acquises dans le cadre du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) élaboré par Infrastructure Ontario il y a environ 10 ans. Selon ce modèle, la construction d'un projet est financée et exécutée par le secteur privé, et dans certains cas, une entreprise du secteur privé est aussi responsable de l'entretien de l'actif dans le cadre d'un contrat d'une durée de 30 ans. Plusieurs hôpitaux sont entretenus dans le cadre d'ententes de DMFA; même si Infrastructure Canada ne participe pas directement à la gestion des ententes de DMFA visant les hôpitaux, il offre une orientation lorsqu'on lui en fait la demande.

Notre audit a déterminé que la fonction de gestion des propriétés gouvernementales d'Infrastructure Ontario avait été entravée en partie par les faiblesses de l'entente de gestion des services immobiliers (entente entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure). L'entente ne prévoit aucune norme minimale

obligatoire de rendement pour gérer les coûts des projets d'immobilisations. Elle n'indique pas non plus d'échéancier pour respecter la norme d'hébergement applicable aux locaux à bureaux conçue pour s'assurer que les propriétés gouvernementales existantes sont utilisées de manière efficiente, ni d'échéance pour ce qui est de maintenir l'état des propriétés appartenant au gouvernement à un niveau qui répond à la norme prévue dans l'entente.

Ces mandats sont interdépendants, parce qu'en ne s'assurant pas que les coûts sont raisonnables, une moins grande abondance de ressources est disponible pour entretenir les propriétés gouvernementales vieillissantes. L'entretien différé des immeubles a plus que doublé les coûts, lesquels sont passés de 420 millions de dollars au 31 mars 2012 à 862 millions au 31 mars 2017. Au cours des six dernières années, l'état des propriétés gouvernementales s'est détérioré, passant d'excellent à presque médiocre selon la norme de l'industrie.

Notre audit a révélé d'importantes occasions d'épargne, par exemple :

- en réduisant la superficie en pieds carrés des locaux à bureaux du gouvernement pour satisfaire à la norme concernant les locaux à bureaux de 2012 de 180 pieds carrés louables par personne;
- en aliénant plus efficacement des immeubles vacants qui engageaient des coûts de possession;
- en révisant les prochaines ententes de DMFA afin d'aider les hôpitaux à conclure des ententes plus rentables pour les services d'entretien.

En ce qui a trait aux **projets d'immobilisations**, l'audit a révélé ce qui suit :

- **La conception d'une approche fondée sur une demande de propositions (DDP) a attiré un petit nombre de soumissions pour la gestion de 7 500 projets d'immobilisations –** En 2014, la structure de la DDP publique d'Infrastructure Ontario pour sélectionner des gestionnaires de projet externes offrant des services de gestion de projets d'immobilisations pour une valeur de 900 millions de dollars sur cinq ans n'a pas suscité l'intérêt d'un grand nombre d'entreprises. En effet, la structure de la DDP – qui divisaient la province en deux régions – a seulement attiré trois propositions provenant de grandes entreprises. L'une des deux entreprises retenues par Infrastructure Ontario pour fournir les services avait affiché un rendement médiocre dans le cadre d'un contrat antérieur exécuté de 2011 à 2014. Par exemple, elle avait reçu des indices de satisfaction médiocres à l'enquête sur la satisfaction des clients d'Infrastructure Canada pendant cette période, et elle n'avait pas réussi à atteindre les mesures de rendement clés pour ce qui est du respect du budget et du calendrier d'exécution.
- **Il faut une meilleure surveillance des méthodes d'approvisionnement des gestionnaires de projet externes dans le cas des projets d'immobilisations –** Infrastructure Ontario n'obtient pas suffisamment de renseignements de la part de ses gestionnaires de projet externes pour évaluer si les processus d'approvisionnement sont effectués de manière équitable et concurrentielle. Plus précisément, Infrastructure Canada ne dispose d'aucun mécanisme de suivi lui permettant de savoir le nombre de soumissionnaires qui présentent des soumissions à des projets d'immobilisations, et lesquels ont présenté les soumissions retenues. Les fournisseurs sont habituellement sélectionnés au moyen d'un processus de sélection des fournisseurs par rotation qui prend appui sur un service d'appel d'offres électroniques où les fournisseurs attitrés sont invités à présenter des soumissions sur les projets dans le cadre d'un processus équitable. Toutefois, depuis 2013-2014, Infrastructure Ontario a autorisé ses gestionnaires de projet externes à choisir des fournisseurs à partir de sa liste de fournisseurs attitrés et à les ajouter

manuellement à la liste des soumissionnaires. Nous avons répertorié 321 projets représentant une valeur de près de 49 millions de dollars de 2013-2014 à 2016-2017 confiés à des entreprises qui avaient été ajoutées manuellement à la liste des soumissionnaires par les gestionnaires de projet externes.

- **Infrastructure Ontario utilise des estimations préliminaires pour déterminer la priorité d'exécution des projets d'immobilisations** – Infrastructure Ontario nous a informés que les estimations de coûts initiales provenant de son Système de gestion des biens sont préliminaires, car elles ne tiennent pas compte des coûts additionnels susceptibles d'être engagés pour s'adapter à l'état réel du chantier. La société d'ingénieurs dont nous avons retenu les services pour nous conseiller est aussi d'accord avec cette analyse. Infrastructure Ontario utilise ces estimations de coûts initiales pour déterminer la priorité d'exécution des projets pendant l'année courante et les deux années suivantes selon les coûts estimés des projets et le financement disponible. Étant donné que les estimations subséquentes et le coût réel des projets ont tendance à être beaucoup plus élevés que les estimations de coûts initiales, Infrastructure Ontario ne détermine pas la priorité des projets selon des estimations de coûts complètes. Cela pourrait accroître le risque de sélectionner des projets qui ne produisent pas le meilleur rapport coût-avantage.
- **Il n'existe que très peu d'incitatifs à la gestion des coûts pour les gestionnaires de projet externes –** De 2011-2012 à 2015-2016, des frais de gestions totaux de 56,5 millions de dollars ont été payés à trois gestionnaires de projet externes; de ce montant, seulement 0,5 % a servi à l'exécution des projets à l'intérieur du budget. En outre, les gestionnaires de projet externes reçoivent un montant de rémunération au rendement inférieur (et sont donc pénalisés financièrement) s'ils sous-utilisent de plus de 5 % le montant total attribué par Infrastructure Canada pour les projets qui doit être dépensé avant le 31 mars, la fin de l'exercice, parce que le financement ne peut pas être reporté à l'exercice suivant.
- **Les gestionnaires de projet externes n'ont pas d'incitatifs à achever les projets à temps –** Les gestionnaires de projet externes ne sont pas tenus responsables de respecter les dates d'achèvement initiales, et Infrastructure Ontario ne fait pas le suivi à ce chapitre. Notre examen d'un échantillon de projets d'immobilisations achevés entre avril 2013 et mars 2017 a révélé que des projets d'immobilisations, d'un coût de 76 millions de dollars, ont été achevés en moyenne environ 330 jours plus tard que prévu. Par exemple, un des ministères clients nous a informés que son projet d'immobilisations avait été retardé parce que le gestionnaire de projet externe ne disposait pas d'un effectif suffisant pour surveiller les projets. Les gestionnaires de projet externes peuvent réviser les dates d'achèvement de projets pendant que les projets sont en cours et Infrastructure Ontario ne vérifie pas toujours que le changement est apporté pour des raisons valables.
- **Des fonds pour la réparation des immobilisations sont utilisés pour couvrir les frais d'exploitation rattachés à la gestion des propriétés gouvernementales –** Infrastructure Ontario collecte un loyer de base auprès des ministères clients et de leurs organismes qui, selon ses lignes directrices, devrait être utilisé pour couvrir le coût des réparations éventuelles des propriétés gouvernementales. Cependant, Infrastructure Ontario nous a informés qu'en raison d'une insuffisance de revenus pour couvrir ses frais d'exploitation rattachés à la gestion des propriétés gouvernementales, il a utilisé 202 millions de dollars sur six ans,

de son loyer de base, pour couvrir ces frais d'exploitation. Bien que ce type de gestion ne soit pas explicitement interdit dans le cadre de l'entente de gestion des services immobiliers conclue entre Infrastructure Ontario et le Ministère, il a néanmoins occasionné une détérioration additionnelle des immeubles appartenant au gouvernement.

En ce qui a trait **aux services d'entretien et d'exploitation**, nos préoccupations sont les suivantes :

- **Infrastructure Ontario fournit des renseignements insuffisants sur les services d'entretien et d'exploitation à ses ministères et organismes clients –** Le gestionnaire immobilier externe d'Infrastructure Ontario doit assurer la prestation des services d'entretien et d'exploitation pour les organismes et les ministères clients d'Infrastructure Ontario, qui payent ensuite Infrastructure Ontario pour les services reçus. Toutefois, les factures reçues par les ministères clients ne fournissent pas suffisamment de détails sur le volume et les types de services pour lesquels ils paient. Les ministères nous ont informé qu'ils ne réussissaient pas déterminer s'ils reçoivent les services pour lesquels ils ont payé parce que l'information n'est pas ventilée selon les propriétés qui doivent recevoir ces services.
- **L'espace de bureau par personne dépasse la norme du Ministère –** Plus de 170 millions de dollars de coûts en locaux à bureaux pourraient être épargnés chaque année si des mesures efficaces étaient prises pour réduire l'espace occupé par les employés du gouvernement pour se conformer à la norme concernant les locaux à bureaux de 2012 de 180 pieds carrés louables par personne, établie par le Ministère de l'Infrastructure. Ni le Ministère ni Infrastructure Ontario n'a fixé de date cible pour la satisfaction de cette norme.
- **Près de 19 millions de dollars ont été dépensés en un an en frais d'exploitation et d'entretien de 812 immeubles vacants –** En 2016-2017, Infrastructure Ontario a engagé des dépenses de 18,9 millions de dollars en loyer payé à des tiers, en taxes foncières et en frais d'exploitation et d'entretien pour 812 immeubles vacants dans la province. Infrastructure Ontario ne fait pas le suivi systématique des périodes pendant lesquelles les immeubles demeurent vacants, si bien que nous avons constaté qu'environ 600 des 812 immeubles étaient demeurés vacants pendant près de huit ans en moyenne. Les dates de la période pendant laquelle les 212 autres immeubles étaient demeurés vacants ne sont pas connues. En outre, Infrastructure Ontario n'a réussi à vendre que 40 % des immeubles qu'il prévoyait vendre durant l'exercice 2016-2017.

En ce qui a trait aux **ententes de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA)**, nous avons constaté que le cadre d'Infrastructure Ontario n'a pas permis de gérer de manière efficace les frais d'entretien dans certains hôpitaux. Nos préoccupations particulières sont les suivantes :

- **Aucune entente de DMFA n'a été établie pour couvrir l'ensemble des travaux d'entretien dont ont besoin les hôpitaux –** Les directions d'hôpital avec qui nous avons discuté composent avec des différends continus et de longue date avec des entreprises du secteur privé par rapport aux interprétations des sections traitant de l'entretien de leurs ententes de DMFA. En outre, elles n'ont pas été en mesure de réaliser bon nombre des avantages qu'elles escomptaient des ententes de DMFA, y compris celui voulant que le coût de tous les services d'entretien dont elles ont besoin soit couvert par les paiements prévus dans ces ententes. Les hôpitaux nous ont informés qu'elles versent des tarifs plus élevés que les tarifs raisonnables à des entreprises privées pour exécuter des travaux d'entretien

considérés comme étant à l'extérieur de la portée de l'entente de DMFA.

- **Une entreprise privée ayant des antécédents de piètre rendement se voit encore attribuer de nouveaux contrats par Infrastructure Ontario –** Infrastructure Ontario ne dispose pas d'un programme officiel d'évaluation du rendement des entreprises du secteur privé pendant la phase d'entretien prévue au contrat de DMFA, de sorte que de nouveaux contrats de DMFA sont attribués sans égard au rendement antérieur. Cette situation a fait en sorte que des entreprises ayant eu un piètre rendement continuent de se voir attribuer des contrats. Par exemple, une entreprise privée qui a un différend avec un hôpital depuis 2013 par rapport aux travaux qui sont inclus dans l'entente de DMFA s'est vu attribuer des contrats d'une valeur de 1,3 milliard de dollars en 2016 et d'une valeur de 685 millions de dollars en 2017 – pour concevoir, bâtir, financer et entretenir deux hôpitaux supplémentaires. Le différend n'est toujours pas réglé.

Le présent rapport renferme 13 recommandations assorties de 28 mesures de suivi pour répondre aux constatations de l'audit.

Conclusion globale

Infrastructure Ontario pourrait entretenir les propriétés gouvernementales de manière plus rentable en surveillant de plus près les entreprises qu'il a sélectionnées pour fournir la plupart des services de gestion d'immeubles et de réparation des immobilisations afin de s'assurer que les coûts de ces services sont raisonnables et que les projets sont achevés dans les temps. En outre, il serait possible d'optimiser l'utilisation des propriétés gouvernementales existantes en veillant à ce que chaque personne occupe moins d'espace. L'entente conclue entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure doit prévoir de meilleures normes de rendement afin d'inciter Infrastructure Ontario à gérer et à entretenir les propriétés gouvernementales de façon plus rentable.

Nous avons aussi constaté que le volet relatif à l'entretien de l'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement ne favorisait bien souvent pas une gestion rentable des services d'entretien des immeubles dans le cas des hôpitaux, contrairement à ce que prévoyaient les ententes lorsqu'elles ont été établies.

RÉPONSE GÉNÉRALE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario remercie le bureau de la vérificatrice générale pour son travail lorsqu'il a examiné les propriétés gouvernementales qu'il gère. Le rapport pourrait contribuer à la modernisation des propriétés gouvernementales. Infrastructure Ontario mettra en œuvre les recommandations. Les propriétés du gouvernement gérées par Infrastructure Ontario ont été construites il y a 49 ans en moyenne. L'entretien de ces immeubles est dispendieux, et les investissements dans les travaux de rénovation ne sont pas entièrement financés. Il est important que la vérificatrice générale reconnaisse qu'il est inapproprié de gérer un portefeuille de biens immobiliers en 2017 selon un modèle de financement datant de 1998.

Infrastructure Ontario a adopté une approche moderne à l'égard des biens immobiliers en respectant les fonds, les politiques et les mandats déterminés par le ministère de l'Infrastructure. Celle-ci comprend le recours à des spécialistes internes et l'établissement de contrats stratégiques avec des fournisseurs de services externes. D'autres propriétaires, comme le gouvernement du Canada et la Ville de Toronto adoptent une approche comparable à celle d'Infrastructure Ontario. Infrastructure Ontario continuera de collaborer avec le Ministère pour faire

évoluer le modèle de gestion du portefeuille immobilier afin de répondre aux besoins des ministères gouvernementaux et à l'intérêt public. Infrastructure Ontario continuera d'optimiser l'utilisation des ressources pour les contribuables en atteignant le juste équilibre entre le nombre de fournisseurs qualifiés et les économies d'échelle, tout en ayant recours à des contrats fondés sur le rendement qui permettent de partager le risque.

Infrastructure Ontario est déterminé à utiliser des processus d'approvisionnement ouverts, justes, transparents et concurrentiels. Il continuera de travailler avec tous les fournisseurs de services afin de s'assurer que des processus rigoureux sont mis en place pour éviter les conflits d'intérêts et pour respecter les exigences juridiques et relatives à l'éthique. Infrastructure Ontario continuera d'améliorer sa fonction de surveillance des fournisseurs de services au moyen d'analyses de données, d'audit et d'indicateurs de rendement clé.

En collaboration avec le ministère de l'Infrastructure et d'autres ministères, Infrastructure Ontario continuera de réduire l'empreinte des propriétés gouvernementales et les retards dans les projets de réparation en utilisant le financement disponible et en restructurant le portefeuille des biens immobiliers et les locaux d'hébergement du Ministère. Les réductions substantielles du retard d'exécution des projets d'entretien qui ont été reportés, l'amélioration de l'indice de l'état des installations du portefeuille et la réduction de l'empreinte sont autant d'avantages qui découleront de l'achèvement du projet de reconstruction de l'édifice McDonald en cours.

Infrastructure Ontario a déjà pris des mesures pour répondre aux recommandations, notamment la mise en service d'un portail pour offrir aux ministères clients des renseignements additionnels sur les services touchants leurs immeubles, et une entente de principe avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et des hôpitaux à l'appui de ceux qui ont signé des contrats de DMFA pendant la phase d'exploitation. Nous élaborerons un plan d'action pour mettre en œuvre les recommandations formulées par la vérificatrice générale.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu d'Infrastructure Ontario

En juin 2011, en vertu de la *Loi de 2011 sur la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier* (la Loi), la Société immobilière de l'Ontario a été fusionnée avec Infrastructure Ontario – un organisme de la Couronne alors surtout responsable de la gestion des ententes de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) (dont il est question à la **section 2.4**) et des prêts pour les infrastructures municipales. Ces entités ont été fusionnées pour former la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (Infrastructure Ontario). Aux termes de la Loi, Infrastructure Ontario est désormais aussi responsable de gérer le portefeuille général des biens immobiliers de la province (propriétés gouvernementales).

Les propriétés gouvernementales gérées par Infrastructure Canada sont utilisées par les 30 ministères et leurs organismes connexes. La **figure 1** fournit des renseignements sur les immeubles au 31 mars 2017.

Trente-quatre pour cent de la superficie louable en pieds carrés des propriétés gouvernementales est composée de locaux à bureaux; le reste est composé de locaux à usage particulier, lesquels abritent des détachements de la PPO, des centres de détention, des laboratoires, de l'espace de stockage et des palais de justice.

Comme le montre la **figure 2**, environ 77 % de la superficie louable en pieds carrés des propriétés gouvernementales appartiennent au

Figure 1 : Propriétés gouvernementales selon l'usage prévu au 31 mars 2017

Source de données : Infrastructure Ontario

	Occupés		Vacants		Total	
Catégorie d'immeubles	Nombre d'immeubles	Superficie (en millions de PCL)[1]	Nombre d'immeubles	Superficie (en millions de PCL)[1]	Nombre d'immeubles	Superficie (en millions de PCL)[1]
Essentiel[2]	3 400	35,86	179	0,84	3 579	36,70
Transitoire[3]	215	1,38	165	0,80	380	2,18
Retenu[4]	27	0,10	32	2,55	59	2,65
Aliénation[5]	351	1,15	318	0,23	669	1,38
Démolition[6]	33	0,47	118	0,63	151	1,10
Total	**4 026**	**38,96**	**812**	**5,05**	**4 838**	**44,01**

1. La superficie est mesurée en millions de pieds carrés louables (PCL). Ceux-ci comprennent à la fois l'espace disponible pour les activités de bureau ainsi que les aires communes comme les salles de bain, les halls et les salles électriques. Le terme « pied carré utilisable » désigne uniquement l'espace disponible pour les activités de bureau.
2. Immeubles qui seront utilisés à long terme pour répondre aux besoins actuels ou futurs du gouvernement.
3. Immeubles qui feront l'objet d'un examen pour déterminer s'ils continuent d'être essentiels ou s'il faut les aliéner ou les démolir.
4. Immeubles qui ne seront plus utilisés aux fins de la prestation du programme, à l'expiration du bail, mais qui ne peuvent être démolis ou aliénés avant d'avoir réglé des questions relatives à l'environnement, au caractère patrimonial ou d'autres questions.
5. Immeubles dont on a recommandé la vente ou le transfert; les occupants ont soit déménagé dans les propriétés existantes appartenant au gouvernement ou ont pris un bail auprès d'une tierce partie
6. Immeubles dont on a recommandé la démolition; les occupants ont soit déménagé dans les propriétés existantes appartenant au gouvernement ou ont pris un bail auprès d'une tierce partie.

Figure 2 : Propriétés gouvernementales selon la tenure au 31 mars 2017

Source de données : Infrastructure Ontario

En pieds carrés louables	Locaux à bureaux (en millions)	Locaux à usage particulier (en millions)	Propriétés gouvernementales (en millions)	%
Propriétaire	8,0	22,3	30,3	68
Locataire	7,5	2,5	10,0	23
Gérées dans le cadre d'une entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement	–	3,8*	3,8	9
Total	**15,5**	**28,6**	**44,1**	**100**

* Appartenant au gouvernement provincial et géré par des entreprises privées.

gouvernement; les 23 % restants sont pris à bail auprès de tierce partie.

L'âge moyen de tous les immeubles appartenant au gouvernement était de 49 ans, selon une moyenne de superficie louable en pieds carrés en date du 31 mars 2017. La **figure 3** présente une ventilation plus détaillée de l'âge des immeubles appartenant au gouvernement.

Comme le montre la **figure 4**, les propriétés gouvernementales surveillées par Infrastructure Ontario représentent environ 29 % ou 5,5 milliards de dollars du total de la valeur comptable nette des immeubles et des terrains du gouvernement provincial. Infrastructure Ontario gère 130 000 acres de terrain d'une valeur comptable de 0,8 milliard de dollars. La plus grande partie de cette superficie foncière est composée de couloirs de transport de l'électricité, de certains terrains vacants qu'Infrastructure Ontario envisage d'aliéner et d'autres terrains que le gouvernement a réservés à des fins de développement économique, par

Figure 3 : Âge et taille/superficie des immeubles appartenant au gouvernement au 31 mars 2017[1]

Source de données : Infrastructure Ontario

Âge (années)	Nombre	Pourcentage du nombre total	Superficie[2]	Pourcentage de la superficie totale
0-10	130	3	4 557 799	13
11-20	103	3	2 508 579	7
21-30	317	8	4 079 034	12
31-40	447	11	3 813 950	11
41-50	1 137	28	8 365 206	24
51-60	1 035	26	4 632 716	13
61-70	274	7	1 610 746	5
Plus de 70	604	15	5 244 028	15
Total	**4 047**	**100**	**34 812 058**	**100[3]**

1. Infrastructure Ontario ne connait pas l'année de construction dans le cas de 791 immeubles, représentant une taille/superficie combinées de 9 201 006 pieds carrés louables.
2. La taille/superficie mesurée en pieds carrés louables
3. Le pourcentage total a été arrondi à 100.

Figure 4 : Valeur comptable des immeubles gérés par Infrastructure Ontario au 31 mars 2017

Source de données : Comptes publics de l'Ontario 2016-2017

	Terrains et immeubles surveillés par Infrastructure Ontario (en milliards de dollars)	Terrains et immeubles des ministères et organismes provinciaux[1] (en milliards de dollars)[1]
Coût (A)	7,8	22,4
Amortissement[2] (B)	2,3	3,4
Valeur comptable nette (A – B)	**5,5**	**19,0**

1. Les montants excluent les propriétés du secteur parapublic (c.-à-d. les hôpitaux et les écoles). Les propriétés qui ne sont pas surveillées par Infrastructure Ontario sont gérées directement par des organismes ayant le pouvoir de gérer leurs propres propriétés. Consulter l'**annexe 1** pour une liste.
2. L'amortissement est le processus qui consiste à répartir le coût d'un actif, comme un immeuble, sur sa durée de vie prévue.

exemple pour des projets de développement et de vente ultérieurs.

Bien que la plupart des terrains et des immeubles appartenant à des ministères et à leurs organismes soient surveillés par Infrastructure Canada, 58 organismes détiennent le titre de propriété et l'autorité pour gérer leurs propres propriétés, par exemple les terrains et les immeubles appartenant à Metrolinx et au Musée royal de l'Ontario. Consulter l'**annexe 1** pour une liste des 34 organismes qui gèrent leurs propriétés. Vingt-quatre autres organismes choisissent que leurs propriétés soient gérées en leur nom par Infrastructure Ontario.

2.1.1 Gouvernance

Infrastructure Ontario est surveillée par son conseil d'administration, qui en retour, rend compte au ministre de l'Infrastructure de ses responsabilités en matière de gestion des propriétés gouvernementales.

Les responsabilités d'Infrastructure Ontario sont établies dans un protocole d'entente et dans une entente de gestion des services immobiliers (entente) conclue entre lui et le ministère de l'Infrastructure (le ministère). Le protocole d'entente exige aussi qu'Infrastructure Ontario se conforme aux directives du Conseil du Trésor et respecte les politiques et les normes du Ministère; par exemple, la norme d'aménagement des locaux qui fixe des cibles par rapport à l'utilisation

efficiente de l'espace et la politique sur les biens immobiliers du Ministère qui exige d'examiner l'espace couramment disponible dans les propriétés gouvernementales avant de prendre des décisions sur les locaux. L'entente fournit plus de précisions sur les responsabilités d'Infrastructure Ontario, y compris sur l'exigence voulant qu'il assure l'entretien des propriétés gouvernementales par l'établissement d'un budget annuel des immobilisations et sur les exigences relatives aux rapports à soumettre chaque année au Ministère, notamment sur l'état des propriétés gouvernementales.

2.1.2 Financement

En ce qui a trait aux services immobiliers, Infrastructure Ontario est financée principalement par les paiements qu'il reçoit des ministères et organismes clients pour la gestion de leurs propriétés. Il reçoit aussi du financement du ministère de l'Infrastructure (le Ministère).

Comme le montre la figure 5, dans le cas des immeubles appartenant au gouvernement, les ministères clients paient à Infrastructure Ontario des « frais d'hébergement », qui visent à couvrir les coûts rattachés à l'entretien des propriétés. Ces frais comportent quatre composantes :

- le loyer de base;
- les frais d'exploitation et d'entretien;
- les paiements tenant lieu de taxes foncières;
- les frais de gestion des installations – calculés à l'aide des taux fixes par pied carré louable fondés sur l'emplacement et l'utilisation de la propriété appartenant au gouvernement. Ces

Figure 5 : Frais d'hébergement
Source de données : Infrastructure Ontario

Type de frais	Description des frais
Loyer de base	Vise à financer les projets d'immobilisations requis[1]
Exploitation et entretien[2]	Les services incluent l'aménagement paysager, la conciergerie, les d'utilité publique, l'enlèvement de la neige, les réparations et l'entretien
Paiements tenant lieu de taxes foncières	Taxes foncières
Frais de gestion des installations[3]	Pour couvrir les coûts rattachés à la gestion des propriétés gouvernementales

1. Incluent aussi certains frais de réinstallation pour rendre l'utilisation des immeubles gouvernementaux plus efficiente.
2. Les fonds sont perçus par Infrastructure Ontario et versés au gestionnaire immobilier externe, qui paie les fournisseurs de services.
3. Ces montants sont des tarifs fixes établis selon le nombre de pieds carrés louables et visent à couvrir les frais de gestion de 15 % des dépenses d'exploitation et d'entretien

Figure 6 : Frais d'hébergement facturés par Infrastructure Ontario aux ministères et organismes clients occupant des propriétés appartenant au gouvernement, 2011-2012 à 2016–2017 (en millions de dollars)
Source de données : Infrastructure Ontario

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Taux moyen de variation annuelle
Loyer de base[1,2]	101,73	101,70	102,94	104,10	102,70	101,88	0,03
Exploitation et entretien des immeubles occupés	141,68	155,69	155,98	172,51	174,18	176,58	4,60
Frais de gestion d'Infrastructure Ontario	12,35	12,30	12,33	12,29	12,06	12,22	(0,21)
Paiements tenant lieu de taxe	41,80	43,12	46,19	48,10	50,05	47,69	2,75
Total des frais d'hébergement	**297,56**	**312,81**	**317,44**	**337,00**	**338,99**	**338,37**	

1. Fondé sur le nombre de pieds carrés louables
2. Il peut y avoir de légers écarts dans les revenus provenant du loyer de base et les frais de gestion d'Infrastructure Ontario en raison de certaines activités, notamment les employés du gouvernement qui déménagent dans nos immeubles qui appartiennent au secteur privé; les loyers de base qui ont augmenté après les rénovations d'une propriété gouvernementale ou l'interruption de l'utilisation d'une propriété lorsqu'elle n'est plus nécessaire.

frais sont inférieurs aux 15 % des dépenses d'exploitation et d'entretien des propriétés appartenant au gouvernement que l'entente de gestion des services immobiliers conclue entre Infrastructure Ontario et le ministère autorise Infrastructure Ontario à percevoir.

La **figure 6** montre les frais d'hébergement qu'Infrastructure Ontario a facturé aux ministères et organismes clients dans les six dernières années.

Comme le montre la **figure 7**, une partie des revenus d'Infrastructure Ontario provient aussi du Ministère pour alléger le fardeau que représentent les frais de réparation des immobilisations, le coût des propriétés prises à bail dans le secteur privé et les frais d'exploitation des propriétés vacantes. Infrastructure Ontario reçoit également des honoraires de service de consultation stratégique et de gestion de projet pour offrir une orientation stratégique relative aux propriétés gouvernementales et surveiller les projets d'immobilisations.

2.1.3 Dotation en personnel

Le total des frais d'exploitation d'Infrastructure Ontario est passé de 46,7 millions de dollars en 2011-2012 à 56 millions de dollars en 2016-2017. Infrastructure Ontario a retenu les services d'un gestionnaire immobilier externe ainsi que de deux entreprises de gestion de projet pour fournir des services immobiliers (dont il est question plus en détail à la **section 2.2.1**).

Comme le montre l'**annexe 2**, pour 2016-2017, Infrastructure Ontario comptait 179 employés directs à sa division des services de gestion immobilière. Par ailleurs, 104 employés additionnels, dont des spécialistes juridiques, des finances, des technologies de l'information, des ressources humaines et de l'approvisionnement ont aussi appuyé les activités de la division. Comme le montre la **figure 8**, les coûts totaux en personnel d'Infrastructure Ontario pour ses services de gestion immobilière sont passés de 28,1 millions de dollars en 2011-2012 à 37,5 millions en 2016-2017.

Le personnel était principalement responsable de la fonction de surveillance même si Infrastructure Ontario exerce aussi certaines fonctions directement, par exemple la prestation des services consultatifs en gestion immobilière, les opérations de vente de propriétés, la prestation directe de projets – par exemple, la construction d'un nouveau bâtiment – en plus de s'occuper de l'identification des propriétés appartenant au gouvernement susceptibles d'être surévaluées aux fins des taxes foncières.

Figure 7 : Financement versé par le ministère de l'Infrastructure à Infrastructure Ontario, 2011-2012 à 2016-2017 (en millions de dollars)

Source de données : Infrastructure Ontario

Type de financement	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Réparations	79,03	64,18	67,24	72,10	84,10	68,31
Honoraires de conseil stratégique et de gestion de projets[1]	18,70	18,70	18,70	18,70	18,70	18,70
Financement des propriétés vacantes	14,1	16,36	12,85	13,98	13,96	14,37
Propriétés louées au secteur privé[2]	7,04	7,04	7,04	7,04	7,04	7,04
Total	**118,88**	**106,28**	**105,83**	**111,82**	**123,80**	**108,42**

1. Fondé sur la somme des honoraires de consultation stratégique qui représente 0,2 % de la valeur comptable nette de la propriété gouvernementale, et les honoraires de gestion de projet qui varient de 2 % à 5 % de la valeur des projets d'immobilisations gérés par Infrastructure Ontario. Ce montant est plafonné à 18,7 millions de dollars par année.
2. Ces fonds visent à couvrir les dépenses engagées parce que les revenus de location sont retournés au gouvernement de l'Ontario

Figure 8 : Frais d'exploitation d'Infrastructure Ontario pour la gestion des propriétés gouvernementales de 2011-2012 à 2016-2017 (en millions de dollars)

Source de données : Infrastructure Ontario

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Salaires et avantages	28,12	29,44	30,33	32,75	32,90	37,48
Frais généraux et d'administration	9,35	11,75	12,35	11,52	8,03	8,88
Honoraires du gestionnaire immobilier	9,27	9,11	9,66	9,91	9,78	9,68
Total	**46,74**	**50,30**	**52,34**	**54,18**	**50,71**	**56,04**

2.2 Projets d'immobilisations

Les projets d'immobilisations comprennent les nouvelles constructions, les grands travaux de rénovation et de réfection des immeubles. Les projets d'immobilisations sont financés de deux façons : les ministères peuvent demander que les projets d'immobilisations soient achevés à même leur enveloppe budgétaire ou Infrastructure Ontario répertorie les projets à achever à la lumière d'une évaluation des besoins en utilisant les fonds d'immobilisations provenant du loyer de base et du Ministère.

Les projets sont sélectionnés selon le caractère impérieux du besoin de réparation.

Infrastructure Ontario attribue des fonds à des gestionnaires de projet externes au début de l'exercice, lesquels sont d'abord affectés aux projets continus amorcés dans les années précédentes puis affectés aux nouveaux projets.

Comme le montre la **figure 9**, Infrastructure Ontario a externalisé la gestion des projets

Figure 9 : Achat d'immobilisations par le gestionnaire de projet externe

Source de données : Infrastructure Ontario

Valeur en capital	Gestionnaire de projet	Nombre de projets en 2017	Coûts de construction en 2017 (en millions de dollars)	Expiration du contrat
De 100 000 $ à 10 millions de dollars	Externalisé par Infrastructure Ontario à une entreprise de gestion de projets	1 574	277	Les gestionnaires de projet A et B : 2020 (avec cinq prolongations d'une période unique d'un an après 2020)
Moins de 10 millions de dollars[2]	Infrastructure Ontario (approvisionnement traditionnel)	24	48	Sans objet
Plus de 100 millions de dollars[3]	Diversification des modes de financement et d'approvisionnement d'Infrastructure Ontario	6	1 194	30 ans après l'entente de DMFA

Note : Sans objet, car ces projets sont gérés par Infrastructure Ontario.

1. Pendant la plus grande partie de la période visée par l'audit, les gestionnaires de projet A, B et C étaient les entreprises de gestion de projets. En 2014, le gestionnaire de projet C a perdu la soumission qui lui aurait permis de continuer la prestation des services de gestion de projet.
2. Infrastructure Ontario peut prendre en charge tout projet à sa discrétion. 33 % des projets étaient de moins de 1 million de dollars; 21 % avaient une valeur située entre 1 et 10 millions de dollars; 46 % avaient une valeur de plus de 10 millions de dollars. Un projet – lié aux Jeux panaméricains – avait une valeur de 128 millions de dollars.
3. Un audit de l'optimisation des ressources des projets achetés à l'aide de l'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement a été effectué par notre bureau en 2014. En 2015, le seuil des projets de DMFA est passé de 50 à 100 millions de dollars. Les projets ayant une valeur en capital située entre 50 et 100 millions de dollars sont livrés au moyen du processus d'approvisionnement traditionnel à moins d'une exception présentée et approuvée par le gouvernement.

d'immobilisations d'une valeur de 100 000 $ à 10 millions de dollars à des gestionnaires de projet externes, mais s'est réservé la gestion de certains projets d'une valeur de moins de 10 millions de dollars. Il s'occupe de gérer directement les projets d'une valeur de 10 millions de dollars à 100 millions de dollars. Les projets de plus de 100 millions de dollars sont gérés à l'aide du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement, qui avait été examiné par notre bureau dans notre rapport annuel de 2014.

Comme le montre la **figure 10**, des projets individuels d'une valeur inférieure à 10 millions de dollars et totalisant environ 805 millions de dollars amorcés par Infrastructure Ontario ont été exécutés par des gestionnaires de projet externes de 2011-2012 à 2016-2017.

Dans le cas des projets externalisés, le gestionnaire de projet externe est responsable de la gestion des entrepreneurs et de retenir leurs services. Infrastructure Ontario paye ses gestionnaires de projet externes selon un pourcentage du coût réel du projet et peut exiger qu'une partie de ce financement lui soit retourné si les mesures de rendement prévues au contrat (voir la **figure 11**) révèlent un rendement insatisfaisant.

2.2.1 Gestionnaires de projets, de propriétés et de terrains

Gestionnaire de propriétés et de terrains de l'extérieur

En 2009, Infrastructure Ontario (alors la Société immobilière de l'Ontario) a conclu une entente-cadre de prestation de services avec une entreprise de services immobiliers pour qu'elle agisse en tant que gestionnaire immobilier externe et s'occupe de tous les travaux d'exploitation et d'entretien des propriétés appartenant aux organismes et ministères clients, et prises à bail par ceux-ci. L'entente-cadre de prestation de services arrivera à échéance le 31 mars 2020. Les services d'exploitation comprennent l'enlèvement de la neige, le nettoyage, la sécurité et l'aménagement paysager. Les services d'entretien comprennent les réparations de l'équipement, comme les systèmes de sécurité, de ventilation, de chauffage et de climatisation, et des immeubles.

La majorité des coûts annuels prévus dans l'entente-cadre de prestation de services est fondée sur un budget annuel que le gestionnaire immobilier externe élabore et qu'Infrastructure Ontario examine et approuve. Le gestionnaire immobilier externe reçoit des honoraires de gestion fondés sur le nombre de propriétés gérées et les types de services à fournir. Le gestionnaire immobilier externe a été payé 9,7 millions de dollars en 2016-2017. Dans les cinq dernières années, ses honoraires ont varié d'un niveau

Figure 10 : Coûts totaux des projets inférieurs à 10 millions de dollars entrepris par Infrastructure Ontario de 2011-2012 à 2016-2017 (en milliers de dollars)

Source de données : Infrastructure Ontario

Gestionnaire de projet	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
A	33 741	55 778	51 710	35 775	92 565	96 505	**366 074**
B	19 971	19 774	19 286	20 121	35 888	53 761	**168 801**
C*	54 129	59 007	71 259	65 158	15 797	4 491	**269 841**
Total	**107 841**	**134 559**	**142 255**	**121 054**	**144 250**	**154 757**	**804 716**

* Les projets du gestionnaire de projet C ont été entrepris avant 2014-2015 lorsqu'il a cessé d'être un gestionnaire de projet.

Figure 11 : Mesure du rendement des gestionnaires de projet A et B en 2015 et 2016

Source de données : Infrastructure Ontario

Mesures de rendement[1]	But	Montants attribués en 2015-2016[2]	% attribué
Dépenser 95 % à 100 % du budget attribué par le ministère de l'Infrastructure	Pour mesurer la capacité des gestionnaires de projet de dépenser tous les fonds de programmes du ministère de l'Infrastructure.	Gestionnaire de projet A 63 165 $/63 165 $	100
		Gestionnaire de projet B 21 677 $/29 436 $	74
Dépenser 95 % à 100 % du montant que les gestionnaires de projet avaient prévu en décembre	Pour mesurer la capacité de gestionnaire de projet de dépenser avant mars ce qui avait été prévu en décembre	Gestionnaire de projet A 31 583 $/31 583 $	100
		Gestionnaire de projet B 14 718 $/14 718 $	100
85 % des projets à l'intérieur de la fourchette de 5 % de l'estimation postérieure à l'appel d'offres	Pour mesurer la capacité des gestionnaires de projet de maintenir les coûts finaux à l'intérieur d'une fourchette de 5 % de l'estimation postérieure à l'appel d'offres	Gestionnaire de projet A 63 165 $/63 165 $	100
		Gestionnaire de projet B 29 436 $/29 436 $	100
90 % des projets sont achevés dans les délais (à l'intérieur d'une fourchette de cinq jours)	Pour mesurer la capacité des gestionnaires de projet d'achever les projets à la date prévue ou avant	Gestionnaire de projet A 22 599 $/22 599 $	100
		Gestionnaire de projet B 4 205 $/10 513 $	40
Clôture de projets dans les délais ≥ 75 %	Pour déterminer si les gestionnaires de projet s'acquittent de l'ensemble de leurs responsabilités et produisent tous les produits livrables dans les 120 jours suivant le quasi-achèvement des travaux	Gestionnaire de projet A 45 118 $/45 118 $	100
		Gestionnaire de projet B 0 $/21 026 $	0
Communication en temps opportun des coûts du projet ou des écarts au calendrier ≥ 90 %	Pour déterminer si les gestionnaires de projet communiquent les écarts de coûts/de calendrier de projets en temps opportun.	Gestionnaire de projet A 56 397 $/56 397 $	100
		Gestionnaire de projet B 0 $/26 282 $	0
Achèvement d'un plan d'action en cas de non-conformité et présentation à Infrastructure Ontario dans les délais (100 %)	Pour déterminer si les gestionnaires de projet fournissent à Infrastructure Ontario un plan pour corriger les situations de non-conformité à l'intérieur de 10 jours ouvrables.	Gestionnaire de projet A 56 397 $/56 397 $	100
		Gestionnaire de projet B 0 $/26 282 $	0
Satisfaction du client ≥ 85 %	Pour mesurer la capacité des gestionnaires de projet de recevoir un indice de satisfaction de la clientèle supérieur à 80 % pour les projets achevés	Gestionnaire de projet A 28 199 $/28 199 $	100
		Gestionnaire de projet B 13 141 $/13 141 $	100
Qualité des données – intégralité et l'exactitude sont ≥ 90 %	Pour déterminer si les gestionnaires de projet fournissent des données complètes et précises sur les projets d'immobilisations	Gestionnaire de projet A 56 397 $/56 397 $	100
		Gestionnaire de projet B 26 282 $/26 282 $	100
Le formulaire des changements à l'estimation préalable à l'appel d'offres est fourni à la direction dans les délais ≥ 90 %	Pour déterminer si les gestionnaires de projet remplissent le formulaire de changement à l'estimation préalable à l'appel d'offres et le soumettent en temps voulu	Gestionnaire de projet A 28 199 $/28 199 $	100
		Gestionnaire de projet B 13 141 $/13 141 $	100

1. Pour tous les taux de conformité requis ci-dessus, les gestionnaires de projet externes peuvent demander à Infrastructure Ontario d'exempter un projet de l'inclusion dans cette mesure.
2. Les gestionnaires de projet externes qui satisfont aux mesures de rendement reçoivent la totalité de la rémunération au rendement. S'ils échouent à une mesure de rendement, les gestionnaires de projet externes ne reçoivent aucune rémunération au rendement – s'ils ratent la mesure selon une grande marge – ou reçoivent une partie de la rémunération au rendement – s'ils ratent la mesure par une petite marge.

plancher de 9,1 millions de dollars en 2012-2013 à un plafond de 9,9 millions de dollars en 2014-2015 (voir la **figure 8**). Environ le quart des honoraires versés au gestionnaire immobilier externe sont fondés sur le respect de normes de rendement, à savoir, si les services ont été fournis à temps et à l'intérieur du budget prévu ainsi que sur la qualité des services.

Il retient les services des fournisseurs à assurer la prestation des services d'exploitation et d'entretien selon les exigences de la politique d'approvisionnement d'Infrastructure Canada, et renouvelle ses contrats à quelques années d'intervalle. Voir la **figure 12** pour connaître les renseignements relatifs aux coûts engagés sur six ans.

Le gestionnaire immobilier externe est aussi responsable d'inspecter chaque année tous les immeubles pour s'assurer d'avoir répondu aux besoins en matière d'entretien d'immobilisations. Des inspections plus détaillées ont lieu tous les deux ans dans le cas des immeubles essentiels et transitoires. Voir la **figure 1** pour obtenir des renseignements additionnels sur les immeubles essentiels et transitoires. L'information obtenue à l'issue de ces inspections est entrée dans le Système de gestion des biens d'Infrastructure Ontario. Le gestionnaire immobilier externe produit un rapport annuel sur les besoins en matière d'entretien et de construction pour les 10 années suivantes, en classant les dépenses en ordre de priorité; par exemple, la priorité la plus élevée est accordée aux projets qui ont une incidence sur la santé et la sécurité. Infrastructure Ontario utilise ce rapport pour sélectionner les projets qu'il prévoit financer et expédie une liste de ceux-ci au gestionnaire immobilier externe qui, en retour, est responsable d'établir un plan pour chaque projet qui inclut une estimation des coûts, définit la portée et fixe un calendrier en consultation avec les gestionnaires de projet externes.

Gestionnaires de projet externes

En 2014, Infrastructure Ontario a retenu les services de deux gestionnaires de projet externes (gestionnaire de projet A et gestionnaire de projet B) pour gérer des projets d'immobilisations estimés à 900 millions de dollars, chacun d'un coût

Figure 12 : Coûts d'exploitation et d'entretien des propriétés appartenant au gouvernement, 2011-2012 à 2016-2017 (en milliers de dollars)

Source de données : Infrastructure Ontario

Dépenses d'entretien et d'exploitation	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Taux moyen de variation annuelle
Nettoyage	25 617	25 216	25 690	23 921	26 328	26 206	0,61
Réparation et entretien[1]	60 553	60 285	62 253	65 746	70 695	68 008	2,43
Sécurité	5 728	6 067	7 342	8 751	9 129	9 169	10,18
Terrain et route	9 320	9 029	10 607	10 226	11 952	12 025	5,65
Électricité	40 694	42 618	47 451	46 486	49 264	54 538	6,14
Autres services d'utilité publique	26 254	27 394	27 718	31 144	24 712	25 566	0,14
Frais généraux et administratifs	18 364	16 170	17 636	17 369	19 928	20 173	2,31
Total[2]	**186 530**	**186 779**	**198 697**	**203 643**	**212 008**	**215 685**	

1. Cela comprend le coût de réparation des immeubles jusqu'à 10 000 $, qu'Infrastructure Ontario récupère auprès des locataires. Les coûts des réparations plus importantes aux immobilisations sont inclus dans les projets d'immobilisations.
2. Ces montants sont plus élevés que les frais d'exploitation et d'entretien perçus auprès des ministères et organismes, car ils incluent les coûts rattachés aux propriétés vacantes et les coûts des baux au secteur privé.

variant entre 100 000 $ et 10 millions de dollars. Avant 2014, l'entreprise qui fournissait les services du gestionnaire immobilier externe était aussi un gestionnaire de projet externe; en 2014, le nombre de gestionnaires de projet externes est passé de trois à deux.

Les gestionnaires de projet fournissent les services d'entrepreneurs généraux et d'architectes à partir de la liste de fournisseurs attitrés d'Infrastructure Ontario. Toutes les quelques années d'intervalle, Infrastructure Ontario utilise un processus d'approvisionnement ouvert pour obtenir les services d'architectes, de designers d'intérieur, d'entrepreneurs généraux et d'ingénieurs pour remplir sa liste de fournisseurs attitrés. Le dernier processus en ce genre a été effectué en juin 2013, et les contrats conclus au terme de celui-ci ont duré trois ans. En 2016, Infrastructure Ontario s'est prévalue d'une option de prolongation d'un an jusqu'en juin 2017, et au moment de notre audit, il procédait à l'achèvement d'un nouveau processus d'approvisionnement visant à remplir la liste des fournisseurs attitrés. Les gestionnaires de projet externes d'Infrastructure Ontario doivent avoir recours aux services de ces fournisseurs.

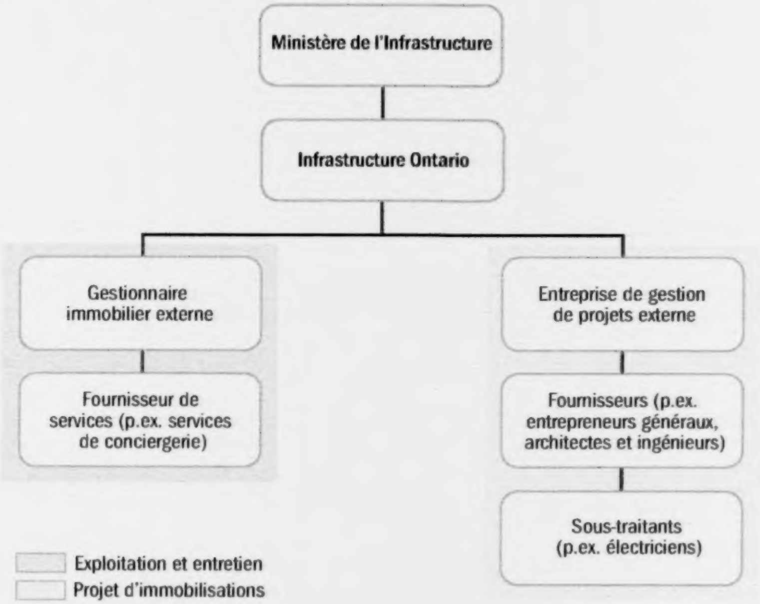
Les fournisseurs attitrés n'incluent pas les électriciens, les briqueteurs, les plombiers et autres gens de métier, dont les services sont retenus directement par l'entrepreneur général à sa discrétion. La **figure 13** illustre les responsabilités relatives aux services immobiliers pour ce qui est des propriétés gouvernementales.

2.2.2 Processus d'estimation du coût des projets de construction

Le processus d'estimation des coûts d'Infrastructure Ontario comporte plus d'une douzaine d'étapes grâce auxquelles les coûts des projets d'immobilisations variant de 100 000 $ à 10 millions de dollars sont révisés et précisés. Les cinq étapes principales sont utilisées dans le présent rapport afin de retracer des changements d'estimation de coût du projet, la dernière étape étant le coût réel à l'achèvement du projet, à savoir, lorsque l'immeuble est prêt à être mis en service aux fins prévues

Figure 13 : Organigramme des services immobiliers pour les propriétés gouvernementales

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



même s'il reste certains travaux à achever. Les estimations aux fins de la planification de projets d'Infrastructure Ontario sont les suivantes :

1) **Estimation initiale des coûts :** Infrastructure Ontario établit la première estimation des coûts de tous les projets en utilisant son Système de gestion des biens. Le système produit l'estimation initiale en utilisant des normes de l'industrie pour chacune des composantes (comme une fenêtre ou une porte) et en ajoutant une marge de profit, comme les coûts liés aux imprévus et à la conception, selon les normes de l'industrie, afin d'établir l'estimation initiale du coût total du projet. Cette estimation qui est mise à jour sur une base annuelle est ensuite utilisée pour établir le plan sur 10 ans d'Infrastructure Ontario qui est utilisé pour classer les projets d'Infrastructure Ontario en ordre de priorité.
2) **Estimation du plan d'affaires :** dans le cas des projets d'immobilisations amorcés par Infrastructure Ontario, l'estimation du plan d'affaires est produite par le gestionnaire immobilier externe. En ce qui a trait ces projets, celui-ci prépare une estimation de la portée, des coûts et du calendrier. Si un projet de construction ou de réparation est exigé par un ministère ou un organisme client, et que celui-ci fournit du financement pour le mener à bien, il lui incombe alors de fournir l'estimation de la portée des travaux, du budget et du calendrier.
3) **Estimation préalable à l'appel d'offres :** une fois qu'ils se sont vus d'attribuer le projet par Infrastructure Ontario, les gestionnaires de projet externes révisent l'estimation de la portée, du coût et du calendrier du plan d'affaires. Les gestionnaires de projet peuvent réviser ces estimations à maintes reprises avant d'établir une estimation qui sera utilisée aux fins de la retenue des services de l'entrepreneur général et des fournisseurs.
4) **Estimation postérieure à l'appel d'offres :** le gestionnaire de projet externe révise le coût estimé après avoir attribué les contrats aux fournisseurs. Les gestionnaires de projet externes retiennent les services des entrepreneurs principalement par le biais d'une demande de propositions publique ou par Biddingo – une plate-forme de demandes de soumissions en ligne utilisée par les gouvernements provinciaux et municipaux, ainsi que les entreprises privées, qui sélectionne automatiquement un nombre déterminé de fournisseurs au moyen d'un processus de sélection des fournisseurs par rotation. Les fournisseurs inscrits dans ce bassin sont sélectionnés par Infrastructure Ontario après un examen de leur qualification.
5) **Coût réel :** celui-ci est déterminé après l'achèvement du projet.

Si un immeuble doit être réparé d'urgence, on utilise un processus accéléré selon le niveau d'urgence afin de s'assurer de gérer la situation correctement. Au cours de l'exercice 2016-2017, Infrastructure Ontario a dépensé 7,8 millions de dollars en réparations d'urgence et environ 59 millions de dollars dans les trois dernières années.

2.2.3 Entretien différé des immobilisations

Dans le scénario idéal, tous les travaux de réparation et d'entretien devraient être effectués lorsque le besoin est cerné. Dans certains cas, les travaux d'entretien et de réparation sont reportés en raison d'un manque de fonds.

L'indice de l'état des installations (l'indice) est une norme de l'industrie autorisée pour mesurer l'état relatif d'un immeuble. Il est calculé en divisant le coût estimé des travaux de réparation et d'entretien qui doivent être effectués par le coût de remplacement de l'immeuble. Selon la norme de l'industrie, les immeubles ayant un indice de 0 % à 5 % sont considérés comme étant en excellent état, de 5 % 10 %, en bon état, et de plus de 10 %, en piètre état.

Infrastructure Ontario utilise une méthode de calcul différente de celle de l'industrie parce qu'il utilise la norme du gouvernement de l'Ontario. Cette norme prévoit de diviser le coût des réparations requises dans l'année courante et les deux années suivantes par le coût de remplacement de l'immeuble. L'entente de gestion des services immobiliers inclut une cible de rendement permettant à Infrastructure Ontario de s'assurer que les immeubles essentiels appartenant au gouvernement présentent un indice de 0 à 10 % (bon état) et un indice de 10 % à 20 % (état acceptable) dans le cas des immeubles transitoires selon la norme du gouvernement de l'Ontario. Selon cette norme, un immeuble obtenant un indice de plus de 30 % devrait être considéré comme étant en piètre état.

2.3 Utilisation des propriétés gouvernementales

Normes relatives à la taille des bureaux

En 2012, le ministère s'est doté d'une norme concernant les locaux à bureaux (la norme). Infrastructure Ontario est tenue en vertu de l'Entente de gestion des services immobiliers de collaborer avec les ministères clients afin de satisfaire à cette norme. Cette norme détermine le taux maximal d'utilisation des locaux à bureaux afin de réduire au minimum l'empreinte des propriétés gouvernementales. Selon cette norme, la taille d'un bureau ne devrait pas dépasser une superficie louable de 180 pieds carrés, en moyenne, pour chaque occupant. Par exemple, un bureau réunissant 10 personnes devrait avoir une superficie d'au moins 1 800 pieds carrés.

Aliénation des propriétés

Infrastructure Ontario s'occupe de l'aliénation des propriétés lorsque les ministères et organismes clients, et lui-même, ont déterminé qu'ils n'étaient plus requis pour les besoins du gouvernement et sont excédentaires. Le processus d'aliénation peut s'échelonner sur plusieurs années et donner lieu à la vente d'une propriété sur le marché libre, à la démolition ou à l'offre de la propriété à une municipalité ou à un organisme à but non lucratif à un prix inférieur à celui du marché. Si une municipalité ou un organisme à but non lucratif achète la propriété à un prix inférieur au marché, il doit signer une entente qui autorise Infrastructure Ontario à reprendre la propriété ou à récupérer tous les bénéfices réalisés à la vente de la propriété pendant une période de 20 ans.

Comme le montre la **figure 14**, Infrastructure Ontario a vendu 144 propriétés qui n'étaient plus utilisées par les ministères et organismes, pour un montant d'environ 229 millions de dollars dans les cinq dernières années.

De 2011-2012 jusqu'à 2016-2017, partout dans la province, 261 immeubles ayant 82 adresses uniques et 1,3 million de pieds carrés louables ont été démolis pour radier les coûts rattachés à leur entretien. Le terrain qui est rattaché à ces immeubles a ensuite été offert à d'autres entités gouvernementales ou mis en vente.

Accessibilité des propriétés gouvernementales

La *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* (la Loi) est entrée en vigueur dans le but d'élaborer, de mettre en œuvre et d'appliquer des normes d'accessibilité « en vue de réaliser l'accessibilité pour les

Figure 14 : Total des propriétés vendues par Infrastructure Ontario de 2012-2013 à 2016-2017
Source de données : Infrastructure Ontario

Exercices	Nombre de propriétés vendues	Valeur totale des ventes (en millions de dollars)
2012-2013	41	131,24
2013-2014	32	47,01
2014-2015	25	12,54
2015-2016	21	23,75
2016-2017	25	14,86
Total	**144**	**229,40**

personnes handicapées de l'Ontario » le ou avant le 1er janvier 2025.

Par ailleurs, le Code du bâtiment de l'Ontario a été mis à jour en janvier 2015 et prévoit des exigences resserrées pour ce qui est de l'accessibilité à un nouvel immeuble ou à un immeuble existant qui fait l'objet de travaux de rénovation majeurs. Ni la Loi ni le Code du bâtiment n'exigent que les immeubles existants soient rénovés pour satisfaire aux exigences relatives à l'accessibilité.

2.4 Entretien des biens obtenus par le biais du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Bien que la plupart des propriétés gouvernementales soient acquises au moyen d'un projet de construction traditionnel, d'un bail ou d'un achat, environ 9 % des propriétés gouvernementales, selon la superficie louable en pieds carrés au 31 mars 2017, avaient été acquises par le biais du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA).

Le modèle de DMFA a été élaboré par Infrastructure Ontario il y a environ 10 ans. Selon ce modèle, les promoteurs de projets du secteur public – les ministères, organismes provinciaux ou les entités publiques plus générales comme les hôpitaux et les collèges – définissent la portée et l'objet du projet. La construction du projet est financée et effectuée par le secteur privé.

Dans certains cas, l'entreprise privée qui a construit le bien est aussi responsable de son entretien en vertu d'un contrat de 30 ans. L'un des objectifs principaux de ce type de contrat de DMFA est que l'entreprise privée assure l'entretien de la propriété pour faciliter son transfert en bon état à la fin du contrat.

Dans le cas des hôpitaux qui sont acquis par le biais du modèle de DMFA et entretenus en vertu d'une entente de DMFA, chaque hôpital est responsable de la gestion de son propre contrat d'entretien avec l'entreprise privée. Infrastructure Ontario ne participe pas directement à la gestion des contrats d'entretien des hôpitaux, mais offre souvent une orientation à ces derniers, lorsqu'il en reçoit la demande.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de l'audit est de déterminer si la division des biens immobiliers de la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (Infrastructure Ontario) dispose de systèmes et de procédures efficaces pour garantir ce qui suit :

- Les biens immobiliers sont acquis, gérés et aliénés dans un souci d'économie et dans le respect de l'intérêt public.
- Les besoins en matière d'hébergement des ministères et organismes gouvernementaux sont satisfaits de manière rentable et en temps opportun.
- Le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement appuie une gestion rentable de l'entretien des immeubles dans le secteur gouvernemental et le secteur public plus général.
- Le rendement est mesuré de manière suffisante et appropriée, et fait l'objet de rapports pour permettre une évaluation valable des activités.

Avant de démarrer l'audit, nous avons cerné les critères d'audit qui seraient utilisés pour réaliser l'objectif de celui-ci. Ces critères ont été établis à la lumière d'un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, ainsi que d'études internes et externes. La haute direction d'Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure (le ministère) ont examiné l'objectif de l'audit et les critères connexes, indiqués à l'**annexe 3**, et ont reconnu qu'ils étaient appropriés.

Notre audit s'est déroulé principalement à l'administration centrale d'Infrastructure Ontario

à Toronto. Nous avons aussi visité les bureaux du gestionnaire immobilier externe d'Infrastructure Ontario et des gestionnaires de projet externes à Toronto et à Mississauga. Les travaux sur le terrain ont été effectués entre le 9 janvier 2017 et le 30 juillet 2017. Nous avons obtenu des déclarations écrites d'Infrastructure Ontario et du Ministère qui, au 17 novembre 2017, nous avaient fourni tous les renseignements qui, à leur avis, pouvaient avoir une incidence notable sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Notre audit était axé sur la gestion du portefeuille général de biens immobiliers du gouvernement provincial, qui regroupe des immeubles et des terrains appartenant aux ministères du gouvernement de l'Ontario et à bon nombre de leurs organismes par Infrastructure Ontario. Le terme « portefeuille » auquel on renvoie dans le présent rapport désigne les propriétés gouvernementales. Nos travaux ont été axés sur les projets d'immobilisations ainsi que l'entretien, l'utilisation et la vente des propriétés gouvernementales de la période qui s'échelonne du 1er avril 2011 jusqu'au 31 mars 2017. Nous avons examiné les données pertinentes disponibles à Infrastructure Ontario ainsi que les données provenant d'autres organismes, comme le service d'appel d'offres en ligne Biddingo, et les entreprises de gestion de projets immobiliers externes. Nous ne nous sommes pas concentrés sur les nouveaux projets de construction dont la gestion incombe à Infrastructure Ontario lui-même, étant donné que certains de ces projets étaient liés aux Jeux panaméricains et parapanaméricains qui ont été examinés dans notre *Rapport spécial : Sécurité des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015*.

Nous avons eu recours à une société d'ingénierie pour évaluer le caractère raisonnable des estimations de coûts et les extrapolations aux projets d'immobilisations.

Nous avons aussi examiné la prestation des services d'entretien pour les propriétés gouvernementales et les hôpitaux construits dans le cadre d'une entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) d'Infrastructure Ontario. Au total, nous avons contacté sept hôpitaux dans le sud et dans l'est de l'Ontario et en avons visité un. Les travaux d'entretien effectués dans tous ces hôpitaux avaient été fournis dans le cadre d'une entente de DMFA pendant au moins deux ans au moment de l'audit.

Nous avons rencontré des employés des services immobiliers de la Ville de Toronto afin de comprendre comment ils gèrent leurs propriétés. Nous avons aussi interrogé les fonctionnaires du gouvernement du Canada, de l'Alberta et de Colombie-Britannique pour discuter de leur mode de gestion des propriétés immobilières relevant de leurs compétences respectives.

En plus de mobiliser des groupes d'intervenants comme l'AODA Alliance (*Loi sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*), nous avons rendu visite au ministère du Procureur général, à la police provinciale de l'Ontario (PPO), au ministère des Transports, au ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, au ministère des Richesses naturelles, au ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, et au ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour obtenir leurs commentaires sur les services qu'ils ont reçus de la part d'Infrastructure Ontario. Nous avons aussi contacté le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour fournir des renseignements additionnels sur le financement des hôpitaux relativement aux travaux d'entretien liés au contrat du modèle de DMFA.

Nous avons examiné les audits achevés par la division de la vérification interne de l'Ontario dans ce domaine dans le cadre de la planification de nos travaux.

4.0 Constatations détaillées de l'audit : Infrastructure Ontario

4.1 Concurrence limitée en matière d'approvisionnement en services de gestion de projets

4.1.1 La DDP divise la province en deux zones seulement

En 2014, Infrastructure Ontario a publié une demande de propositions (DDP) visant les services de gestion pour les projets d'immobilisations touchant les propriétés gouvernementales d'une valeur de 900 millions de dollars sur cinq ans. La DDP divisait les services de gestion de projet de la province en seulement deux zones : une zone regroupant une région Sud-Ouest, une région Est et une région centrale, l'autre regroupant une région du Nord et Toronto. La DDP stipulait qu'une entreprise de gestion de projet serait assignée à chaque zone, ce qui limitait les soumissionnaires aux plus grandes sociétés de gestion de projets d'immobilisations qui avaient des ressources suffisantes pour exécuter le nombre de projets requis.

Il s'en est suivi que ce processus concurrentiel n'a attiré que trois entreprises : deux contrats couvrant environ 500 projets, d'une valeur individuelle variant de 100 000 $ à 10 millions de dollars, ont été attribués à deux (gestionnaire de projet A et gestionnaire de projet B) des trois entreprises qui avaient présenté une soumission. Ces deux entreprises avaient déjà été titulaires de contrats de services de gestion de projets avant 2014 avec Infrastructure Ontario. La troisième entreprise qui a présenté une soumission avait déjà travaillé avec Infrastructure Ontario, et poursuivait son rôle de gestionnaire immobilier externe.

Cette DDP se prêtait mieux à la réception de soumissions de plus grandes sociétés de gestion de projets en mesure de gérer une importante quantité de travaux dans plusieurs régions de la province.

Avant de définir les exigences pour les besoins de la DDP de 2014, Infrastructure Ontario avait dépensé 108 000 $ pour retenir les services d'un expert-conseil pour interroger l'industrie sur les meilleures approches pour l'externalisation des services de gestion de projet et pour mesurer l'intérêt du marché. Le rapport de l'expert-conseil indiquait que d'autres options auraient pu générer un plus grand nombre de soumissions. Par exemple, il signalait que plusieurs entreprises de plus petite taille auraient été ravies de pouvoir présenter une soumission, mais avaient exprimé des préoccupations parce qu'elles n'étaient pas de taille suffisante pour s'engager à accomplir le volume de travail requis. Malgré cette information, Infrastructure Ontario n'a pas envisagé de restructurer la DDP pour attirer un plus grand nombre de soumissionnaires.

Nous avons observé que les honoraires de gestion que les gestionnaires de projet externes incluaient dans leurs propositions de 2014 étaient, dans la plupart des cas, supérieurs aux honoraires qu'ils avaient touchés dans le cadre du contrat précédent. Par exemple, les honoraires de 2008 du gestionnaire de projet A pour les projets d'une valeur de 500 000 $ à 1 à 5 millions de dollars, et dans le cas des projets de 1 million de dollars à 5 millions de dollars, de 4,75 %. Dans le cadre du contrat de 2014, ces honoraires ont augmenté à 9,5 % dans le cas des projets de 250 000 $ à 5 millions de dollars. Cette augmentation des honoraires de gestion est représentée à la **figure 15**.

4.1.2 Attribution d'un contrat à un gestionnaire de projet externe en dépit d'un piètre indice de rendement

Infrastructure Ontario a attribué le contrat de 2014 couvrant l'une des zones au gestionnaire de projet B, même si celui-ci avait affiché un piètre rendement dans le cadre de son contrat de 2011 à 2014, comme il a été mesuré par le mécanisme de

Figure 15 : Total des frais de gestion, y compris la rémunération au rendement pour chaque gestionnaire de projet, de 2011-2012 à 2016-2017 ($)

Source de données : Infrastructure Ontario

Gestionnaire de projet	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017[1]	Total
A	5 517 302	6 154 222	5 456 511	4 461 799	6 548 754	10 361 960	**38 500 548**
B	1 480 756	1 355 348	1 682 280	2 237 013	3 548 412	5 302 837	**15 606 646**
C	3 167 321	4 044 977	5 479 357	4 301 412	1 051 381	230 460	**18 274 908**
Total	**10 165 379**	**11 554 547**	**12 618 148**	**11 000 224**	**11 148 547**	**15 895 257**	**72 382 102**

1. La rémunération au rendement sera calculée à la fin de l'automne 2017
2. Les raisons à l'origine de l'augmentation des frais de gestion de 2015-2016 à 2016-2017 incluaient l'augmentation des tarifs en vertu de la nouvelle entente accompagnée d'une plus grande proportion des nouveaux tarifs applicables en 2016-2017 par comparaison à 2015-2016 et une augmentation du nombre de projets.

mesure du rendement d'Infrastructure Ontario. Parmi les lacunes de rendement cernées avant l'adjudication du deuxième contrat, notons des projets achevés en retard, dépassant le budget et présentant des préoccupations sur le plan de la qualité. À titre d'exemple :

- De 2011-2012 à 2013-2014, le gestionnaire de projet B a reçu de faibles notes à l'enquête sur la satisfaction de la clientèle effectuée par Infrastructure Ontario. Les ministères clients interrogés après l'achèvement des projets lui ont attribué des notes variant de 25 à 69 % : la note de passage requise par la mesure de rendement avait été fixée à 80 %.
- La principale mesure de rendement utilisée pour déterminer si les gestionnaires de projet externes avaient respecté le budget imparti exigeait que pour une certaine portion des projets achevés pendant l'année, le coût réel du projet se situe à l'intérieur d'un certain pourcentage de l'estimation préalable à l'appel d'offres. Le gestionnaire de projet B a échoué à cette mesure, la note ayant diminué de 2012-2013 à 2014-2015 :
- 2012-2013 – 69 % des projets se situaient à l'intérieur d'une fourchette de 20 % de l'estimation préalable à l'appel d'offres (75 % étant la cible);
- 2013-2014 – 66 % des projets se situaient à l'intérieur d'une fourchette de 20 % de l'estimation préalable à l'appel d'offres (75 % étant la cible);
- 2014-2015 – 50 % des projets se situaient à l'intérieur d'une fourchette de 20 % de l'estimation préalable à l'appel d'offres (65 % étant la cible).

Cette mesure de rendement a été éliminée après 2014-2015.

- La principale mesure de rendement utilisée pour déterminer si les gestionnaires de projet externes avaient achevé les projets dans les temps voulait que la date d'achèvement du projet se situe à l'intérieur d'une fourchette de cinq jours de la date d'achèvement prévue dans le cas de 90 % des projets. Le gestionnaire de projet B a échoué à cette mesure de 2012-2013 à 2015-2016, ayant obtenu des notes variant de 74 % en 2012-2013 à 88 % 2013-2014. Cette mesure est traitée plus en détail à la **section 4.3.5**

Depuis, le gestionnaire de projet B a continué d'afficher un piètre rendement dans le cadre du nouveau contrat : il a échoué à cinq des dix mesures de rendement depuis qu'il s'est vu attribuer le contrat en 2014. Il est ici question de mesures visant à achever les contrats à l'intérieur du budget et du calendrier impartis, et du manque de communication en temps opportun des « travaux extracontractuels », par exemple, en ne respectant pas les exigences contractuelles relatives à la

conception ou aux matériaux de construction, ou à la soumission d'un plan d'action pour corriger ces situations de manquement.

4.1.3 Le rendement antérieur ne fait pas partie de l'évaluation des soumissionnaires

Dans son évaluation des trois propositions soumises en réponse à la DDP de 2014, Infrastructure Ontario n'a pas tenu compte du rendement antérieur. Il a attribué des notes aux soumissionnaires pour chacune des deux zones. Les notes étaient fondées sur une échelle pondérée, comme suit :

- 60 % attribué pour les qualifications et l'expérience de l'équipe du soumissionnaire et du personnel clé participant aux travaux prévus au contrat;
- 5 % pour la solidité financière;
- 5 % pour la démonstration;
- 30 % pour le prix;

Les trois soumissionnaires ont obtenu les notes suivantes :

- Gestionnaire de projet A – 91 % pour les deux zones;
- Gestionnaire de projet B – 78 % pour les deux zones;
- Gestionnaire de projet C – 74 % dans une zone et 76 % dans l'autre.

Même si la note du gestionnaire de projet A été beaucoup plus élevée que celle du gestionnaire de projet B dans les deux zones, le gestionnaire de projet B s'est vu attribuer le contrat pour l'une des deux zones parce qu'Infrastructure Ontario voulait que chaque zone soit gérée par un gestionnaire de projet différent par souci de protection dans le cas où une entreprise afficherait un piètre rendement et où il n'aurait pas d'options de rechange pour la prestation des services.

En outre, en ce qui a trait aux pénalités prévues en cas de rendement médiocre, par exemple lorsque les projets ne sont pas achevés dans les temps, à l'intérieur du budget prévu ou de mauvaise qualité, le nouveau contrat conclu avec le gestionnaire de projet B prévoyait des pénalités inférieures à celles prévues dans le nouveau contrat avec le gestionnaire de projet A. Plus précisément, si le gestionnaire de projet B échoue à satisfaire à l'ensemble des mesures de rendement, il s'exposerait à perdre au plus 25 % de ses frais de gestion annuels alors que le gestionnaire de projet A s'exposerait à perdre 45 % de ses frais de gestion annuels. Les taux de pénalisation des entreprises de gestion de projets étaient différents parce que la DDP autorisait chaque entreprise à établir son propre taux. Les pénalités étaient structurées de cette façon, malgré le fait que le gestionnaire de projet A eut affiché un meilleur rendement dans le cadre du contrat antérieur conclu avec Infrastructure Ontario. Le gestionnaire de projet A avait échoué uniquement à une des mesures de rendement d'Infrastructure Ontario au cours de la période de quatre ans précédente.

En négociant le contrat avec le gestionnaire de projet B, Infrastructure Ontario n'a pas tenté de négocier en vue d'augmenter le montant de la pénalité pour l'harmoniser avec celui du gestionnaire de projet A. Infrastructure Ontario nous a informé qu'il aurait été approprié d'augmenter davantage la portion de la rémunération qui pourrait être retenue en cas de rendement médiocre étant donné qu'il a été estimé, dans le cadre de la DDP, que toute modification du montant avant l'exécution du contrat aurait vraisemblablement engagé certaines responsabilités légales.

RECOMMANDATION 1

Infrastructure Ontario doit examiner son processus d'achat de services de gestion de projets, et l'ajuster en conséquence pour :

- établir officiellement une nouvelle analyse de rentabilisation afin de déterminer s'il prendra les arrangements nécessaires pour qu'un plus grand nombre d'entreprises de gestion de projets puissent présenter des soumissions pour offrir ce type de service;

- inclure des pénalités standards pour tous les gestionnaires de contrats dans les prochaines DDP;
- inclure le rendement antérieur dans l'évaluation des soumissionnaires.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

En prévision du prochain processus d'achat de services de gestion de projet conformément à la pratique courante, Infrastructure Ontario élaborera une analyse de rentabilisation qui examinera les approches pour garantir un processus d'approvisionnement ouvert, juste, transparent et concurrentiel.

Infrastructure Ontario envisagera de normaliser la partie des honoraires de gestion versée uniquement si les mesures de rendement sont satisfaites dans les prochains contrats, tout en maintenant le caractère concurrentiel du processus.

Dans le souci de l'exercice de la diligence raisonnable, Infrastructure Ontario envisagera d'intégrer une catégorie relative au rendement antérieur dans les critères d'évaluation des prochains mécanismes d'approvisionnement.

4.2 Les méthodes d'approvisionnement des gestionnaires de projet externes doivent faire l'objet d'une meilleure surveillance

4.2.1 Les politiques d'approvisionnement d'Infrastructure Ontario sont différentes de celles du gouvernement

La directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario du Conseil de gestion du gouvernement (CGG) exige que tous les fournisseurs attitrés d'une région soient invités à présenter des soumissions à tous les marchés publics de plus de 600 000 $. Les organismes de la Couronne, dont Infrastructure Ontario, sont exemptés de respecter cette disposition des directives du CGG en matière d'approvisionnement, même si les gestionnaires de projet externes d'Infrastructure Ontario achètent des services de gestion de projets d'immobilisations pour le compte des ministères qui sont assujettis à des exigences plus rigoureuses découlant de ces directives. Par exemple, les politiques du ministère des Transports exigent que les demandes de propositions (DDP) visant tous les marchés de construction de plus de 100 000 $ soient accessibles au public, ce qui est encore plus concurrentiel que d'inviter à soumissionner un bassin de fournisseurs attitrés.

Avant 2013-2014, Infrastructure Ontario exigeait que tous les fournisseurs attitrés soient invités par les gestionnaires de projet externes à présenter des soumissions pour les projets de plus de 100 000 $. En 2013-2014, Infrastructure Ontario a modifié ses politiques pour exiger plutôt ce qui suit :

- pour les projets de 25 000 $ à 240 999 $, au moins trois fournisseurs doivent être invités;
- pour les projets de 250 000 $ à 749 999 $, au moins cinq fournisseurs doivent être invités;
- pour les projets de 750 000 $ ou plus, au moins huit fournisseurs doivent être invités.

Infrastructure Ontario nous a informés qu'il avait éliminé son exigence voulant d'inviter tous les fournisseurs parce que ceux-ci ont indiqué qu'ils étaient moins susceptibles de présenter des soumissions dans le cas des projets où de nombreux soumissionnaires sont invités, parce que les coûts rattachés à la préparation d'une proposition sont élevés et parce le nombre dilue les chances de remporter la soumission.

Il a aussi mis en œuvre une politique autorisant les gestionnaires de projet externes à inviter certains fournisseurs à partir de sa liste de fournisseurs attitrés. Cette pratique fait l'objet de discussions additionnelles à la **section 4.2.3.**

Les gestionnaires de projet externes d'Infrastructure Ontario utilisent Biddingo – une plate-forme de services d'appels d'offres en ligne qui offre un service de proposition automatique de fournisseurs par rotation – pour sélectionner

les fournisseurs qui seront invités à soumissionner aux projets d'immobilisations des ministères et organismes clients. Tous ces fournisseurs doivent être sélectionnés à partir de la liste des fournisseurs attitrés d'Infrastructure Ontario lorsqu'il s'agit d'entrepreneurs généraux, d'architectes, de designers d'intérieur et d'ingénieurs-conseils, selon le nombre de fournisseurs indiqués dans les politiques d'Infrastructure Ontario. Biddingo sélectionne automatiquement les fournisseurs invités à soumissionner au moyen d'un processus par rotation. Nous n'avons pas pu déterminer combien d'entreprises avaient effectivement soumissionné à chaque processus d'approvisionnement, car Infrastructure Ontario n'assure qu'un suivi limité. Nous avons donc obtenu les données directement à partir du système d'information de Biddingo et avons sélectionné un échantillon de méthodes d'approvisionnement utilisées par les trois sociétés de gestion de projets depuis le début 2011-2012.

Nous avons constaté qu'environ 78 % des méthodes d'approvisionnement de notre échantillon avaient donné lieu à trois soumissions ou plus alors que 22 % n'avaient attiré que deux soumissions. Tous nos échantillons concernaient des méthodes d'approvisionnement visant des projets dont les coûts estimés dépassaient 600 000 $.

Infrastructure Ontario a révisé ses politiques relatives aux fournisseurs attitrés en mai 2016 afin d'exiger plutôt que dix fournisseurs soient automatiquement invités à soumissionner dans le cas de tous les marchés de plus de 100 000 $ visant à retenir les services d'entrepreneurs généraux. Ce changement a été apporté en raison des commentaires anecdotiques qu'Infrastructure Ontario a reçus de la part des gestionnaires de projet externes qui indiquaient qu'ils n'avaient pas reçu suffisamment de soumissions et devaient inviter à soumissionner des fournisseurs additionnels.

4.2.2 Surveillance limitée des processus d'approvisionnement effectués par des gestionnaires de projet externes

Au cours de la période de six ans ayant pris fin en 2016-2017, Infrastructure Ontario a dépensé plus d'un milliard de dollars en achat de projets d'immobilisations. Infrastructure Ontario n'obtient pas les documents clés des processus d'approvisionnement, comme les soumissions et les évaluations des soumissions des fournisseurs, effectués par ses gestionnaires de projet externes. De 2011-2012 à 2016-2017, le personnel responsable de l'approvisionnement d'Infrastructure Ontario a examiné seulement 3 % des contrats attribués par les gestionnaires de projet externes à des fournisseurs attitrés. Les contrats ont été attribués à la discrétion des membres de l'effectif et par une sélection aléatoire plutôt que par l'application de critères de risque uniformes, en partie parce qu'Infrastructure Ontario n'a pas suffisamment d'information sur les méthodes d'approvisionnement pour effectuer une sélection d'échantillons fondée sur le risque.

RECOMMANDATION 2

Nous recommandons qu'Infrastructure Ontario obtienne suffisamment de données sur les méthodes d'approvisionnement auprès des gestionnaires de projet d'immobilisations, y compris sur l'ensemble des soumissions, des autorisations de modification et des évaluations des soumissions pour :

- mettre en place un processus d'examen fondé sur les risques afin d'examiner les méthodes d'approvisionnement utilisées par les gestionnaires de projet d'immobilisations;
- confirmer que ces politiques d'approvisionnement favorisent une concurrence suffisante entre les soumissionnaires;
- confirmer que les contrats visant des projets d'immobilisations sont attribués aux soumissionnaires les plus qualifiés.

Infrastructure Ontario devrait ensuite ajuster ses politiques en conséquence s'il le juge nécessaire.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

La fonction d'analyse de l'information relative au projet et au processus d'approvisionnement d'Infrastructure Ontario peut être améliorée. Un programme d'audit de l'approvisionnement à jour sera mis en œuvre afin de fournir des renseignements additionnels sur les processus d'appel d'offres et l'évaluation des soumissions dans le cas des processus d'approvisionnement considérés comme étant à risque plus élevé selon les lignes directrices du programme d'audit. En outre, Infrastructure Ontario continuera de compiler des données sur les demandes de modifications dans le but d'éclairer les prochains exercices d'amélioration des critères d'audit en matière d'approvisionnement.

Au moment de la rédaction du présent rapport, Infrastructure Ontario avait mis en œuvre des mécanismes à jour relatifs aux fournisseurs attitrés et procédait à la mise en œuvre des modifications au programme de gestion du rendement des fournisseurs dans le cas des fournisseurs participants. Nous continuerons de garantir un juste équilibre entre offrir un nombre suffisant d'occasions de soumissionner, s'assurer que les soumissionnaires sont qualifiés et optimiser le rendement de l'investissement.

Infrastructure Ontario a confirmé que son processus de qualification est rigoureux, et que tous les soumissionnaires du programme des fournisseurs attitrés sont qualifiés. Les contrats sont attribués sur une base concurrentielle aux soumissionnaires qualifiés qui offrent le meilleur rapport qualité-prix.

Les politiques seront examinées et mises à jour si Infrastructure Ontario estime qu'il s'agit d'une mesure appropriée pour garantir l'amélioration continue.

4.2.3 Des projets d'une valeur de près de 49 millions de dollars ont été attribués à des fournisseurs invités par les gestionnaires de projet externes sur une période de trois ans

Depuis 2013-2014, Infrastructure Ontario a autorisé les gestionnaires de projet externes à ajouter manuellement des fournisseurs en marge du processus habituel de sélection des fournisseurs par rotation, c'est-à-dire que les fournisseurs figurant dans la liste des fournisseurs attitrés d'Infrastructure Ontario peuvent être ajoutés en plus de ceux sélectionnés automatiquement par le service Biddingo. Infrastructure Ontario a commencé à autoriser les ajouts manuels après avoir abandonné la pratique de 2013-2014 qui consistait à inviter tous les fournisseurs applicables à soumissionner aux projets de plus de 100 000 $.

Infrastructure Ontario nous a informés que cette méthode d'ajout manuel visait à donner aux gestionnaires de projet externes l'occasion d'inviter des fournisseurs qui possédaient des qualifications uniques pour un projet en particulier. Cependant, nous avons relevé des cas où un gestionnaire de projet externe indiquait qu'un fournisseur devait être ajouté parce qu'il avait travaillé à un projet comparable, sans pour autant fournir des preuves de l'exécution de ces autres mandats de nature comparable.

Au cours des exercices de 2013-2014 à 2016-2017, des fournisseurs ont été invités à soumissionner à 321 projets, après avoir été ajoutés manuellement par les gestionnaires de projet externes, et près de la moitié de ces projets, totalisant 48,6 millions de dollars, ont été attribués à ces fournisseurs sur un total de 494 millions de dollars attribués à des fournisseurs au cours de la même période.

Même si Infrastructure Ontario ne dispose d'aucune politique officielle indiquant quand un fournisseur peut être ajouté manuellement, il nous a informés qu'il avait avisé les gestionnaires de projet externes, en 2013, qu'ils doivent justifier les ajouts manuels et obtenir une approbation avant de procéder.

L'approbation requise pour les ajouts manuels n'est pas toujours fournie

Lorsque nous avons examiné un échantillon de processus d'approvisionnement où les fournisseurs ont été ajoutés manuellement au cours de cette période de quatre ans, nous n'avons observé aucune justification valable, et dans certains cas, tout simplement aucune justification pour avoir invité des fournisseurs en marge du processus habituel de sélection des fournisseurs par rotation. Nous avons aussi relevé des cas où Infrastructure Ontario n'avait pas été avisée lorsque des fournisseurs avaient été ajoutés manuellement – même si Infrastructure Ontario a indiqué que son approbation était requise.

Nous avons constaté que les 10 soumissionnaires les plus fréquemment ajoutés manuellement représentent plus de 25 % des ajouts manuels. Un gestionnaire de projet externe a invité un fournisseur à dix reprises, et celui-ci s'est vu attribuer neuf des contrats. Infrastructure Ontario n'aurait pas pu relever cette irrégularité parce qu'il n'examine pas les ajouts manuels. Infrastructure Ontario n'a pas effectué d'analyse pour déterminer s'il existait des conflits d'intérêts dans le processus de soumission manuelle entre le personnel du gestionnaire de projet et le fournisseur ajouté manuellement. Infrastructure Ontario nous a informés que ses fournisseurs devaient déclarer toute situation de conflit d'intérêts dans le cadre du processus d'inclusion dans le bassin de fournisseurs attitrés.

Après avoir fait part de nos préoccupations à Infrastructure Ontario, celui-ci prévoit accroître son contrôle interne sur le processus d'ajouts manuels, notamment en prenant les mesures suivantes :

- À compter du 1er novembre 2017, Biddingo imposera une nouvelle exigence pour permettre les ajouts manuels uniquement si les gestionnaires de projet externes fournissent une justification et si Infrastructure Ontario fournit son approbation.
- Le personnel d'Infrastructure Ontario recevra un rapport mensuel de Biddingo faisant état de tous les ajouts manuels.

RECOMMANDATION 3

Pour que les entrepreneurs fassent l'objet d'un processus de sélection juste et économique, Infrastructure Ontario devra :

- obtenir suffisamment de renseignements sur les processus d'approvisionnement utilisés par les gestionnaires de projet externes et analyser ces renseignements pour déterminer si certaines tendances prêtent à penser qu'il s'agit de méthodes d'approvisionnement non rentables; par exemple, de trop nombreux fournisseurs présentent une soumission ou une grande proportion des projets ne sont attribués qu'à une poignée de fournisseurs;
- mettre en œuvre les contrôles prévus sur les ajouts manuels de fournisseurs par les gestionnaires de projet externes afin de détecter toute situation de conflit d'intérêts.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario continuera de surveiller les processus d'approvisionnement afin d'assurer le caractère concurrentiel et la participation des fournisseurs qualifiés. Pour ce faire, il augmentera la taille des échantillons, améliorera les analyses quantitatives et garantira un dialogue continu avec les fournisseurs attitrés participants ou leurs associations professionnelles.

Au moment de la rédaction du rapport, Infrastructure Ontario avait déjà mis en œuvre des mécanismes de contrôle resserrés par rapport à l'ajout manuel de fournisseurs attitrés participant au processus d'approvisionnement et surveillera de plus près les ajouts manuels à l'aide des rapports produits à partir de la plate-forme électronique d'appels d'offres. En outre, Infrastructure Ontario évaluera d'autres solutions, par exemple en exigeant un examen préalable visant à détecter d'éventuels conflits d'intérêts lorsque les fournisseurs sont ajoutés manuellement aux invitations à soumissionner.

4.3 Mesures de responsabilisation des gestionnaires de projet externes inefficaces pour contrôler les coûts et le temps nécessaires à l'achèvement des projets

4.3.1 Estimation de coûts non fiable utilisée aux fins de la planification

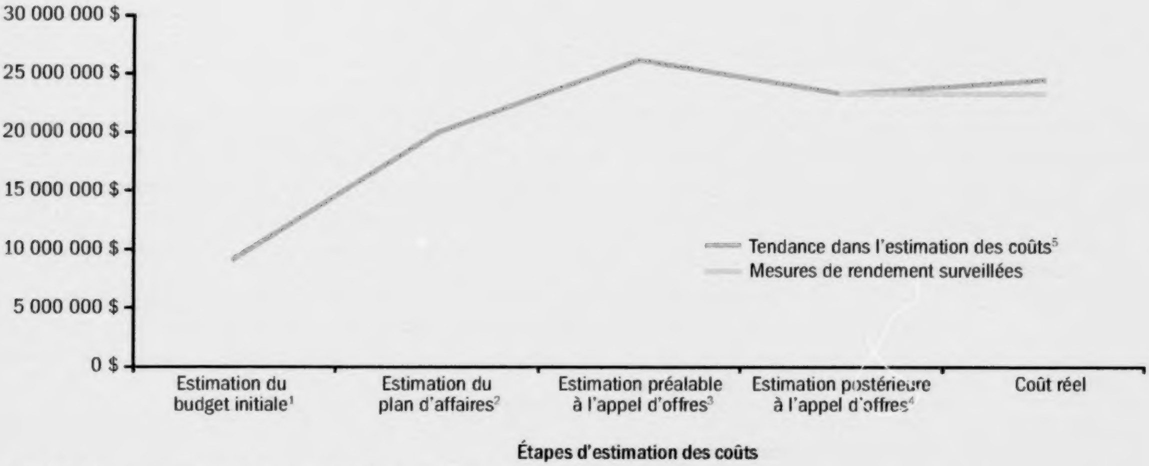
À notre demande, Infrastructure Ontario a effectué une analyse des estimations de coûts de 70 projets d'une valeur totale de 24 millions de dollars qui ont été achevés entre le 1er avril 2011 et le 31 mars 2016. L'échantillon d'analyse comprenait uniquement les projets dont il était possible de retracer l'estimation initiale des coûts jusqu'au coût définitif des projets. Comme le montre la **figure 16**, les estimations des coûts moyennes pondérées ont augmenté de 168 % – passant d'environ 9 millions de dollars à 24 millions de dollars – entre l'estimation initiale et le coût définitif. La portion la plus importante de cette augmentation de 119 % a été observée entre l'estimation initiale du budget et l'estimation du plan d'affaires.

Infrastructure Ontario nous a informés que les estimations de coûts initiales établies à partir de son Système de gestion des biens sont préliminaires et ne tiennent pas compte des coûts additionnels susceptibles d'être engagés en réponse à l'état réel des lieux. Nous avons retenu les services d'une société d'ingénierie connaissant le système d'estimation des coûts utilisé par Infrastructure Ontario et elle a concouru avec cette évaluation.

Infrastructure Ontario utilise ces estimations initiales des coûts pour déterminer l'ordre de priorité d'exécution des projets de l'année courante et des deux années suivantes, selon le coût estimé des projets et les fonds disponibles. Étant donné que les estimations subséquentes et le coût réel des projets ont tendance à être beaucoup plus élevés que les estimations initiales du coût, Infrastructure Ontario n'établit pas l'ordre de priorité des projets à

Figure 16 : Escalade des coûts des projets d'immobilisations entrepris par Infrastructure Ontario

Source de données : Infrastructure Ontario



1. Il s'agit d'une estimation de coûts objective fondée sur les normes de l'industrie.
2. Le gestionnaire immobilier externe effectue l'estimation du plan d'affaires pour ce qui est du coût et du délai d'exécution des projets entrepris par Infrastructure Ontario.
3. Il s'agit de la première estimation du gestionnaire de projet externe.
4. Cette estimation est utilisée pour mesurer le rendement des gestionnaires de projet externes par rapport au coût réel d'un projet.
5. Cette tendance est fondée sur 70 projets représentant un coût réel total de 24 449 072 $. Ces projets ont été achevés entre 2012-2013 et 2016-2017. Le nombre de projets achevés à la fin de chaque exercice était le suivant : 21 en 2012-2013, 34 en 2013-2014, 10 en 2014-2015, 4 en 2015-2016 et 1 en 2016-2017.

partir d'estimations de coûts fiables, de sorte qu'elle ne jouit pas d'une solide assise pour la sélection des projets qui produisent le meilleur rapport qualité-prix.

La haute direction d'Infrastructure Ontario nous a informés que l'estimation du plan d'affaires élaborée par le gestionnaire immobilier externe sert de deuxième point de contrôle pour déterminer si un projet peut être mis en oeuvre. Toutefois, comme le montre la **figure 16**, il y a aussi une différence importante entre l'estimation du plan d'affaires et l'estimation préalable à l'appel d'offres. Selon l'échantillon, la différence moyenne pondérée entre l'estimation du plan d'affaires et l'estimation préalable à l'appel d'offres était de 31 %, et les différences au niveau des projets individuels variaient de 86 % à la baisse à 1 509 % à la hausse.

4.3.2 Le travail insuffisant effectué par le gestionnaire immobilier externe produit des estimations de coûts peu fiables

L'entente-cadre de prestation de services conclue entre Infrastructure Ontario et le gestionnaire immobilier externe stipule que chaque estimation de plan d'affaires préparée par le gestionnaire immobilier externe, lorsqu'elle est comparée avec les coûts réels, devrait différer d'au plus 20 % à la hausse ou à la baisse.

Infrastructure Ontario n'a exercé aucune mesure de contrôle pour s'assurer que le gestionnaire immobilier externe répond à cette exigence prévue dans l'entente. Notre échantillon de projets d'immobilisations montrait que la différence entre l'estimation du plan d'affaires et les coûts réels étaient de 22 % (coût estimé de 20 millions de dollars par comparaison à un coût réel de 24, 4 millions de dollars). Toutefois, au niveau des projets individuels, les différences étaient considérables – les coûts réels variaient de 89 % à la baisse à 1 556 % à la hausse par rapport à l'estimation du plan d'affaires. Dans le cas des deux tiers des projets échantillonnés, le coût réel variait de plus de 20 % par rapport à l'estimation du plan d'affaires. Dans le cas de près de la moitié de ceux-ci, l'écart était plus du double.

La société d'ingénierie que nous avons consultée pour examiner ces estimations de coûts a relevé que le gestionnaire immobilier externe n'avait pas examiné suffisamment l'état des lieux pour établir une estimation du plan d'affaires fiable.

4.3.3 Les estimations préalables à l'appel d'offres et postérieures à celui-ci ne sont pas une bonne mesure de contrôle des coûts

Infrastructure Ontario utilise les estimations de coûts des gestionnaires de projet externes pour déterminer si un projet respecte le budget. Conformément à l'entente d'Infrastructure Ontario conclue avec les gestionnaires de projet externes, les coûts réels doivent se situer à l'intérieur d'une fourchette de 5 % par rapport aux estimations préalables à l'appel d'offres. Encore une fois, Infrastructure Ontario ne mesure pas la conformité des gestionnaires de projet externes à cette disposition du contrat. À l'aide des données disponibles sur la gestion de projet pour tous les projets achevés au cours de la période de six ans se terminant en 2016-2017, nous avons relevé que les estimations préalables à l'appel d'offres – et même les estimations postérieures à celui-ci, qui devraient être plus précises – variaient considérablement par rapport aux coûts réels. En effet, pour bon nombre de projets, les données relatives à l'estimation préalable à l'appel d'offres et postérieure à celui-ci n'ont pas été suivies par Infrastructure Ontario. Sur les 655 millions de dollars en coût total de projet (1 533 projets) que nous avons pu analyser, seulement 15 % des coûts s'inscrivaient à l'intérieur de la fourchette de 5 % par rapport aux estimations préalables à l'appel d'offres, et 38 % des coûts s'inscrivaient à l'intérieur de la fourchette de 5 % par rapport aux estimations postérieures à l'appel d'offres. Plus de la moitié du coût total des projets présentait un écart supérieur à 20 % par rapport aux estimations préalables à l'appel d'offres et plus

de 15 % présentaient un écart supérieur à 20 % par rapport à l'estimation postérieure à l'appel d'offres.

4.3.4 La rémunération au rendement ne constitue pas un incitatif suffisant pour que les gestionnaires de projet externes respectent les limites budgétaires

Les gestionnaires de projet externes ont peu d'incitatifs pour limiter les coûts du projet finaux à l'intérieur des budgets impartis. Leur rémunération au rendement pour qu'un projet soit réalisé à l'intérieur du budget, à savoir, à l'intérieur de l'estimation postérieure à l'appel d'offres et le coût réel, était seulement d'environ 0,5 % des frais de gestions totaux pour le projet. Entre 2011-2012 et 2015-2016, Infrastructure Ontario a versé à ses trois gestionnaires de projet externes environ 275 000 $ – 90 % de la rémunération au rendement maximal possible pour avoir respecté les limites budgétaires – pour achever les projets à l'intérieur des limites budgétaires. Cette rémunération au rendement est comparée avec les frais de gestion payés au cours de la même période totalisant 56,5 millions de dollars, soit le total pour les cinq premières années, comme il est montré à la figure 15.

En outre, les gestionnaires de projet externes reçoivent un montant de rémunération au rendement inférieur s'ils sous-utilisent plus de 5 % du montant total de la somme qui leur est attribuée par Infrastructure Ontario pour les projets et qui doit être dépensée d'ici le 31 mars, la fin de l'exercice. Cette mesure a été établie pour s'assurer que tous les fonds d'Infrastructure Ontario sont dépensés avant la fin de l'exercice parce qu'ils ne peuvent être reportés à l'année suivante.

4.3.5 Les dates d'achèvement des projets d'immobilisations sont souvent révisées

Infrastructure Ontario dispose uniquement d'une mesure de rémunération au rendement des gestionnaires de projet externes pour l'exécution en temps voulu : il détermine si le contrat a été achevé avant la date d'achèvement la plus récemment révisée – mais des révisions peuvent être apportées en tout temps jusqu'à l'achèvement du projet et par après. La mesure du rendement exige que 90 % des projets respectent les dates d'achèvement fixées pour ouvrir droit à la rémunération maximale.

Les gestionnaires de projet externes peuvent réviser les dates d'achèvement de projet à de nombreuses reprises pendant l'exécution des projets et Infrastructure Ontario ne s'assure pas toujours que les révisions sont apportées pour des motifs valables. Dans certains cas, des circonstances hors de la maîtrise des gestionnaires de projet peuvent exiger l'apport de ces révisions. Toutefois, notre audit a révélé que certaines révisions de date ne semblaient pas raisonnables et avaient plutôt été apportées pour satisfaire la mesure de rendement relative au respect des échéances.

Nous avons examiné un échantillon de projets affichant un coût de 143,5 millions de dollars achevés entre avril 2013 et mars 2017 et pour lesquels la date d'achèvement prévue correspondait exactement à la date d'achèvement réelle. Nous avons constaté que dans presque la moitié des projets de l'échantillon, la date d'achèvement avait été révisée une fois passée la date d'achèvement du projet. Pour bon nombre de ces projets, le motif fourni par le gestionnaire de projet externe était que le changement avait été apporté pour aligner la date d'achèvement prévue à la date d'achèvement réelle. Ces projets ont atteint l'étape de l'achèvement, en moyenne, 330 jours en retard par rapport à la date prévue au départ.

L'un des ministères qui avaient encouru des retards pour deux installations de systèmes de sécurité, tous deux financées par le Ministère, nous ont informés que la raison des retards était l'insuffisance de l'effectif affecté par les gestionnaires de projet externes à la surveillance des projets, ainsi que des travaux incomplets ou inférieurs aux normes effectués par les fournisseurs.

Au moment de notre audit, Infrastructure Ontario avait aussi effectué une analyse pour

déterminer la fréquence à laquelle les gestionnaires de projet externes ajustaient les dates d'achèvement et a aussi observé des cas où les dates d'achèvement de projet avaient été révisées passée la date d'achèvement du projet.

RECOMMANDATION 4

Pour que l'exercice de planification des projets d'immobilisations soit fondé sur des estimations fiables pour réaliser des projets rentables, Infrastructure Ontario doit :

- examiner les estimations de coût initiale pour s'assurer qu'elles sont raisonnables aux fins de l'établissement de l'ordre de priorité des projets d'immobilisations à financer;
- confirmer que le gestionnaire immobilier externe et les gestionnaires de projet externes se conforment aux dispositions de leur contrat ou de l'entente-cadre de prestation de services qui prévoient que leurs estimations de coûts demeurent à l'intérieur d'un certain pourcentage des coûts réels, et prennent des mesures correctives en cas de besoin;
- réévaluer et mettre à jour les contrats futurs afin d'offrir des incitatifs suffisants aux gestionnaires de projet externes pour achever les projets d'immobilisations dans les temps et à l'intérieur du budget;
- examiner et confirmer que les gestionnaires de projet externes ont des motifs valables de réviser les dates d'achèvement de projets.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Selon les limites budgétaires, Infrastructure Ontario utilise actuellement un rigoureux processus de planification des immobilisations qui détermine la priorité des projets selon des critères relatifs à la santé et à la sécurité et la conformité au Code du bâtiment. Ce processus inclut une évaluation des besoins, une estimation de coûts initiale, une conception préliminaire, des estimations préalables et postérieures à l'appel d'offres et le coût réel du projet. Infrastructure Ontario a amorcé un examen des pratiques exemplaires en matière d'établissement des coûts des projets d'immobilisations en collaboration avec une société d'experts externes et utilisera ses recommandations pour enrichir son processus d'amélioration continue.

Infrastructure Ontario continuera d'utiliser l'entente-cadre de prestation de services avec les fournisseurs de services afin de s'assurer de respecter les exigences contractuelles rattachées à chacune des étapes du processus de planification des immobilisations. Infrastructure Ontario est déterminée à exercer un meilleur suivi des données afin de favoriser l'amélioration continue en définissant différentes catégories d'estimations.

Dans les prochains contrats, Infrastructure Ontario examinera les options permettant de fournir des incitatifs aux gestionnaires de projets externes pour achever les projets d'immobilisations à l'intérieur des délais et du budget impartis.

Infrastructure Ontario effectuera un examen et confirmera qu'il existe une approche claire pour modifier les dates achèvement de projet.

4.4 L'information fournie aux ministères et aux organismes par rapport aux services d'exploitation et d'entretien est insuffisante

4.4.1 Le type et la fréquence de chaque service ne sont pas précisés

Toutes les ententes relatives aux services d'exploitation et d'entretien qui ont été établies en 2007 entre Infrastructure Ontario et les ministères clients et leurs organismes, notamment pour ce qui est de l'enlèvement de la neige, du nettoyage, de la sécurité, de l'aménagement paysager et de

l'entretien des composantes d'immeubles, ont expiré en 2015. L'un des ministères n'avait jamais signé d'entente. Les ministères clients doivent disposer d'ententes de cette nature en vertu du protocole d'entente conclu entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure (le Ministère).

Les ministères clients et leurs organismes sont tenus de payer à Infrastructure Ontario tous les frais rattachés aux services d'exploitation et d'entretien requis pour les immeubles qu'ils occupent. Ces services sont gérés par le gestionnaire immobilier externe d'Infrastructure Ontario, exigent une intervention minime de la part d'Infrastructure Ontario et sont plutôt fournis par des fournisseurs de services externes dont les services sont retenus par le gestionnaire immobilier externe ou dans le cadre des ententes de location du ministère ou de l'organisme si leur bail inclut ces services.

Les ministères clients reçoivent des factures de la part du gestionnaire immobilier externe, pour le compte d'Infrastructure Ontario, qui indiquent les frais de service mensuels totaux pour un immeuble en particulier; cependant, il n'y a aucune ventilation quant au nombre ou au type de service. La plupart des ministères clients que nous avons interrogés ont indiqué qu'ils ne pouvaient pas déterminer s'ils recevaient la quantité et le type de services appropriés en contrepartie du montant versé.

Par exemple, ils ne pouvaient pas confirmer s'ils reçoivent tous les services de nettoyage qui leur sont facturés, ou le niveau et le type de services de sécurité ou d'enlèvement de la neige, parce qu'ils ne disposaient pas d'une entente qui précisait la nature de chacun des services. La **figure 17** renferme les commentaires que nous avons reçus de certains ministères par rapport aux services d'exploitation et d'entretien.

Figure 17 : Commentaires écrits des ministères clients sur les services d'exploitation et d'entretien

Sources de données : ministères bénéficiaires des services d'exploitation de la part d'Infrastructure Ontario par le biais de son gestionnaire immobilier externe

- « Nous avons aussi constaté que de nouveaux contrats visant les services de nettoyage, d'enlèvement de la neige, etc. sont attribués par appel d'offres [par le gestionnaire immobilier externe] et les services ont été retirés ou la fréquence des services a été modifiée. Nous n'avons aucune explication de ces changements, et dans certains cas, le personnel d'entretien sur place du [gestionnaire immobilier externe] n'est même pas au courant du changement. Par exemple, j'ai observé que l'aire de stationnement (d'un immeuble) n'était pas nettoyée comme d'habitude et je l'ai mentionné [au gestionnaire immobilier externe] et, après un certain temps, [il] m'a dit que le nettoyage du garage de stationnement avait été retiré du dernier contrat d'entretien de stationnement. Après plusieurs mois, ils ont embauché une entreprise de nettoyage de bâtiments dans le cadre d'un contrat séparé pour nettoyer le garage. »

- « [En ce qui concerne] le nettoyage intérieur, [nous] attendons encore un calendrier indiquant ce qui a été fait, où et quand, même si nous l'avons demandé à plusieurs reprises. »

- « [Un ministère] avait déjà signé une entente antérieure (au début des années 2000) qui détaillait tous les services de l'immeuble et indiquait qui était responsable de fournir les services (le propriétaire ou le locataire). Actuellement, les conventions d'occupation fournies « à notre ministère » n'indiquent pas chacun des immeubles ou ne fournissent pas des détails précis sur les services fournis pour chacun d'eux. Nous ne disposons plus d'un outil de référence rapide qui permet de confirmer quels services sont fournis pour les immeubles occupés par le ministère, et nous devons contacter IO [Infrastructure Ontario] ou son fournisseur de services pour obtenir ces détails. Si nous lui demandons une copie d'un bail, on ne reçoit habituellement qu'une partie de la section applicable de la convention. Si nous demandons une copie d'un contrat de service, IO ne fournit pas de copies, seulement quelques détails qu'il juge pertinents. Cela peut être problématique comme en fait foi un exemple très récent. [Notre ministère] a demandé quels services de nettoyage étaient fournis dans un autre immeuble. [Notre ministère] s'est vu répondre au départ par IO que certains services ne faisaient pas partie du contrat de nettoyage, et [nous] avons retenu les services d'un tiers fournisseur pour fournir ces services. Il a récemment été découvert, après beaucoup de persistance de [notre] part pour qu'IO vérifie le contrat, que ces services étaient en fait inclus dans le contrat initial. [Notre ministère] s'est retrouvé à payer deux fois, et nous sommes maintenant en train de corriger la situation et nous espérons être remboursés pour cette erreur. Nous avons estimé avoir payé environ 16 000 $ en trop dans les cinq dernières années. »

En omettant de renseigner clairement les ministères et les organismes clients sur les services d'exploitation et d'entretien à recevoir, Infrastructure Ontario omet d'utiliser un contrôle clé qui lui permettrait de s'assurer que les services payés ont bel et bien été fournis.

Infrastructure Ontario nous a informés qu'il procède à la mise en œuvre d'un projet pilote afin de fournir plus d'information aux ministères clients sur les services d'exploitation et d'entretien. Grâce à ce projet, d'ici la fin de 2017, les ministères et les organismes clients auront accès à ce type d'information par voie électronique.

4.4.2 Escalade des frais d'exploitation et d'entretien

Selon l'entente de gestion des services immobiliers (dont il est question à la **section 2.1.2**), Infrastructure Ontario perçoit des frais de gestion équivalant à 15 % des frais d'exploitation et d'entretien des propriétés appartenant au gouvernement. Le taux de 15 % a été fixé de façon arbitraire par le Ministère il y a 15 ans, en 2001, et n'a pas été révisé ou modifié depuis.

Notre analyse a révélé que les frais d'exploitation et d'entretien avaient augmenté de 16 %, passant de 186,5 millions de dollars en 2011-2012 – lorsqu'Infrastructure Ontario était responsable des propriétés gouvernementales – à 215,7 millions de dollars en 2016-2017. Toutefois, comme le nombre de pieds carrés louables des propriétés gouvernementales a diminué en raison de l'aliénation des propriétés, les frais d'exploitation par pied carré ont plutôt augmenté de 36 % au cours de la même période, soit une moyenne de 6 % par année, comme le montre la **figure 18.** Cette augmentation est beaucoup plus élevée que l'augmentation annuelle moyenne de l'indice des prix à la consommation au cours de la même période, qui n'était que de 1,6 %.

Infrastructure Ontario nous a informés que l'augmentation des coûts de location au pied carré de façon aussi importante s'expliquait par la vente des immeubles vacants ayant des frais d'exploitation faibles, ce qui réduit le nombre de

Figure 18 : Changements dans la taille et le coût des propriétés appartenant au gouvernement, 2011-2012 à 2016-2017

Source de données : Infrastructure Ontario

	Tendances quant à la taille et aux dépenses d'exploitation des propriétés appartenant au gouvernement						% d'augmentation/ de diminution 2011-2012–2016-2017	Taux moyen de variation annuelle
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017		
Superficie louable en pieds carrés des propriétés appartenant gouvernement (en millions de pieds carrés)	35,6	33,1	31,8	31,5	30,9	30,3	(15)	(3)
Dépenses d'exploitation et d'entretien des propriétés appartenant au gouvernement (en millions de dollars)	186,5	186,8	198,7	203,6	212,0	215,7	16	5
Coûts d'exploitation et d'entretien par pied carré louable ($/pi^2)	5,24	5,64	6,26	6,46	6,86	7,12	36	6

* Inclut les propriétés occupées et les propriétés vacantes.

pieds carrés louables du portefeuille à un taux supérieur à la réduction des frais d'exploitation.

Depuis 2015, l'entente de gestion des services immobiliers a contraint Infrastructure Ontario à comparer les frais d'exploitation et d'entretien par rapport aux normes de référence de l'industrie sur une base annuelle : plus particulièrement, Infrastructure Ontario doit utiliser les données de l'Association des propriétaires et administrateurs d'immeubles (APAI) qui calcule les données moyennes relatives aux coûts des immeubles à Toronto. Au moment de notre audit, Infrastructure Ontario n'avait effectué cette comparaison de coûts qu'à une seule occasion à l'année civile 2015 pour 17 immeubles appartenant au gouvernement situés à Toronto. En date du 31 mars 2017, ils représentaient une superficie louable de 3,5 millions de pieds carrés, ou 9 % de la superficie louable de 39 millions de pieds carrés de toutes les propriétés gouvernementales occupées dans cette province. Cette comparaison de coûts peut uniquement être effectuée dans les immeubles appartenant au gouvernement à Toronto parce que l'APAI dispose de données complètes uniquement pour Toronto.

Les frais de réparation et d'entretien et rattachés aux services d'utilité publique sont les composantes les plus importantes du total des frais d'exploitation et d'entretien et représentent 60 % du total. Nous avons comparé les données relatives aux coûts de l'APAI pour les immeubles de Toronto à l'ensemble des immeubles appartenant au gouvernement à Toronto dans les trois dernières années. Bien que les coûts soient inférieurs aux coûts moyens calculés par l'APAI dans certaines catégories de coût des propriétés gouvernementales comme la sécurité et le nettoyage, nous avons constaté que les frais de réparation et d'entretien et des services d'utilité publique des propriétés appartenant gouvernement étaient invariablement supérieurs aux coûts moyens calculés par l'APAI, comme il est indiqué à la **figure 19**.

Ces constatations concordent avec les préoccupations soulevées par bon nombre des ministères clients avec qui nous avons discuté. Les employés de ces ministères nous ont informés que dans certains cas, ils avaient comparé les coûts des travaux de réparation et d'entretien organisés par le gestionnaire immobilier externe avec les coûts d'autres fournisseurs, et constaté que ceux rapportés par les gestionnaires immobiliers externes étaient plus élevés. Par ailleurs, 90% des coûts de réparation et d'entretien résultent de nombreux petits projets coûtant moins de 10 000 $. Par exemple :

- En 2014, le gestionnaire immobilier externe a fourni un devis de 18 000 $ pour un projet de plomberie demandé par le ministère client. Estimant que ce devis était élevé, le ministère client a obtenu son propre devis de 9 000 $ auprès d'un fournisseur utilisé par le gestionnaire immobilier externe. Toutefois, le ministère client n'a pas été en mesure de recourir aux services de ce fournisseur et a dû payer les 18 000 $.
- En 2016, un ministère client avait besoin de travaux électriques et a reçu un devis de 2 000 $ du gestionnaire immobilier externe; toutefois, lorsque le ministère client a demandé de voir les soumissions, il a constaté qu'il avait reçu un autre devis au montant de 1 000 $ pour effectuer les mêmes travaux. Le ministère client a ainsi pu se procurer les mêmes travaux à coût moindre.

En septembre 2016, le ministère de l'Infrastructure a retenu les services d'une firme de consultants pour procéder à l'examen du modèle immobilier de la FPO, soit une évaluation du modèle courant de la province pour ce qui est de la prestation de services immobiliers. Le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO a été achevé en mars 2017 et concluait également que [*traduction*] « le processus d'exécution des menus travaux [c'est-à-dire l'entretien] serait celui qui cause le plus d'insatisfaction [de la part des ministères clients], car les demandes prennent trop de temps et coûtent trop ».

Figure 19 : Comparaison des frais d'exploitation et d'entretien avec les taux repères de l'industrie et les immeubles de Toronto appartenant Infrastructure Ontario (IO)

Source des données : Association des propriétaires et administrateurs d'immeubles (APAI) et Infrastructure Ontario

Catégories de coûts de fonctionnement et d'entretien	2014			2015			2016			Comparaison moyenne sur trois ans[2] (%)
	APAI[1] ($/pi²)	IO ($/pi²)	Comparaison[2] (%)	APAI[1] ($/pi²)	IO ($/pi²)	Comparaison[2] (%)	APAI[1] ($/pi²)	IO ($/pi²)	Comparaison[2] (%)	
Nettoyage	2,06	1,34	(35)	2,10	1,34	(36)	1,89	1,35	(28)	(33)
Réparations et entretien[3]	2,99	3,62	21	3,19	3,66	15	2,87	3,68	28	21
Services d'utilité publique[4]	2,93	3,95	35	3,94	3,86	(2)	3,59	3,99	11	15
Terrains et routes[5]	0,40	0,24	(40)	0,37	0,47	25	0,59	0,61	5	(3)
Sécurité	0,91	0,69	(24)	0,88	0,71	(19)	1,03	0,72	(30)	(24)
Administration et gestion	2,60	2,54	(2)	2,48	2,67	8	2,67	2,72	2	2
Total	**11,89**	**12,38**	**4**	**12,96**	**12,72**	**(2)**	**12,63**	**13,08**	**4**	**2**

1. L'Association des propriétaires et administrateurs d'immeubles (APAI) recueille de l'information auprès des gestionnaires d'immeubles, y compris sur les coûts d'exploitation, au moyen d'un questionnaire annuel. Les données sur plus de 40 immeubles appartenant au gouvernement et au secteur privé sont agrégées pour chacune des années. Les chiffres d'Infrastructure Ontario sont fondés sur les données relatives à 17 immeubles qu'il possède à Toronto.
2. La comparaison et le pourcentage selon lequel les coûts d'IO sont supérieurs (ou inférieurs) aux coûts de l' APAI.
3. Inclut les réparations jusqu'à 100 000 $ chacune.
4. Inclut l'électricité et le gaz naturel.
5. Inclut le stationnement.

RECOMMANDATION 5

Pour aider les ministères et les organismes clients à confirmer qu'ils reçoivent les services d'exploitation et d'entretien pour lesquels ils paient, de manière conforme aux exigences prévues dans le protocole d'entente entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure, Infrastructure Ontario doit :

- renouveler l'ensemble des ententes relatives aux services d'exploitation et d'entretien qu'il a conclues avec les ministères clients;
- mettre en œuvre son plan pour fournir aux ministères et aux organismes des renseignements en temps opportun sur le volume, la fréquence et le type de services d'exploitation et d'entretien qu'ils recevront, qu'ils ont reçu, et ce, pour chaque immeuble;
- collaborer activement avec son gestionnaire immobilier externe pour examiner et analyser les augmentations importantes de frais d'exploitation et d'entretien, et apporter des améliorations, au besoin, pour réduire au minimum ces coûts pour les ministères clients.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

La bonne gouvernance et les relations enrichissantes avec les ministères clients sont deux facteurs importants pour les besoins de la gestion continue du portefeuille de biens immobiliers. Infrastructure Ontario s'affairera, au besoin, à renouveler les ententes avec les ministères clients.

Au moment de la rédaction du présent rapport, Infrastructure Ontario avait mis en œuvre un projet pilote visant à fournir aux ministères clients des renseignements additionnels. Nous continuerons de travailler en étroite collaboration avec les agents administratifs principaux du Ministère afin de garantir des services d'entretien et d'exploitation adaptés et transparents.

Infrastructure surveille l'état de son portefeuille et le maintien en bon état sur une base constante en consultation avec son gestionnaire immobilier externe afin d'éclairer l'exercice de planification des immobilisations à court et à long terme. Compte tenu de l'âge moyen des éléments du portefeuille, les frais d'exploitation et d'entretien continueront d'augmenter. Les occasions supplémentaires de réduire les coûts exigeront que le ministère de l'Infrastructure, les ministères clients, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Infrastructure Ontario se dotent d'une approche uniformisée, en plus d'exiger des investissements accrus.

4.5 Les pénuries de fonds ont des effets néfastes sur l'état des immeubles

4.5.1 Les réparations visant les propriétés appartenant au gouvernement sont de plus en plus souvent reportées; l'état des immeubles se détériore

Le financement fourni par Infrastructure Ontario pour l'entretien des propriétés appartenant au gouvernement comprend tous les loyers de base (qui devraient correspondre approximativement aux réparations prévues) perçus auprès des ministères clients et de leurs organismes, de même que le financement provenant du ministère de l'Infrastructure. Comme le montre la **figure 20**, de 2011-2012 à 2016-2017, Infrastructure Ontario a reçu 1,05 milliard $ provenant de ces deux sources pour assurer l'entretien pendant le cycle de vie des propriétés.

La direction d'Infrastructure Ontario nous a informés que les loyers de base étaient demeurés inchangés depuis 1998 dans le cas d'environ 90 % de la superficie louable en pieds carrés des propriétés appartenant gouvernement. Les loyers de base ne sont révisés qu'à l'acquisition d'un nouvel immeuble ou lorsque les immeubles

Figure 20 : Financement total reçu par Infrastructure Ontario de 2011-2012 à 2016-2017 (en millions de dollars) pour l'entretien pendant le cycle de vie
Source de données : Infrastructure Ontario

Source des fonds	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
Loyer de base* provenant des ministères et organismes clients	101,73	101,70	102,94	104,10	102,70	101,88	**615,05**
Financement du ministère de l'Infrastructure pour l'entretien pendant le cycle de vie	79,03	64,18	67,24	72,10	84,10	68,31	**434,96**
Total du financement	**180,76**	**165,88**	**170,18**	**176,20**	**186,80**	**170,19**	**1 050,01**

* Fondé sur la superficie louable en pieds carrés.

appartenant au gouvernement font l'objet de travaux de rénovation d'envergure. Infrastructure Ontario nous a informés de sa volonté de mettre à jour ses loyers, mais une telle mesure exigerait que le Ministère obtienne l'approbation du Conseil du Trésor. Certains loyers de base sont aussi peu élevés que de 1 $ à 5 $ le pied carré, selon le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO commandé par le Ministère en 2017.

L'effet de ce manque à gagner est que le coût accru des travaux d'entretien des immeubles appartenant au gouvernement a été reporté, de sorte que l'état des immeubles se détériore. En outre, Infrastructure Ontario a indiqué que l'insuffisance des revenus l'a contraint de financer ses frais d'exploitation rattachés à la gestion des propriétés gouvernementales à partir du loyer de base au lieu d'utiliser ces fonds pour réparer les immeubles appartenant au gouvernement, ce qui a contribué à une détérioration additionnelle des immeubles (comme il en est question à la **section 4.5.2**).

Lorsque la gestion était assurée par la Société immobilière de l'Ontario, les frais d'entretien reportés sont passés de 258 millions de dollars en 2007-2008 à 364 millions de dollars en 2010-2011 (ce qui représente une croissance annuelle moyenne d'environ 35,6 millions de dollars). Depuis, le montant des travaux d'entretien pendant le cycle de vie, qui avait été reporté, a plus que doublé, passant de 420 millions de dollars au 31 mars 2012 à 862 millions de dollars au 31 mars 2017 (environ 74 millions de dollars par année, en moyenne). L'augmentation des coûts d'entretien reportés est la suivante :

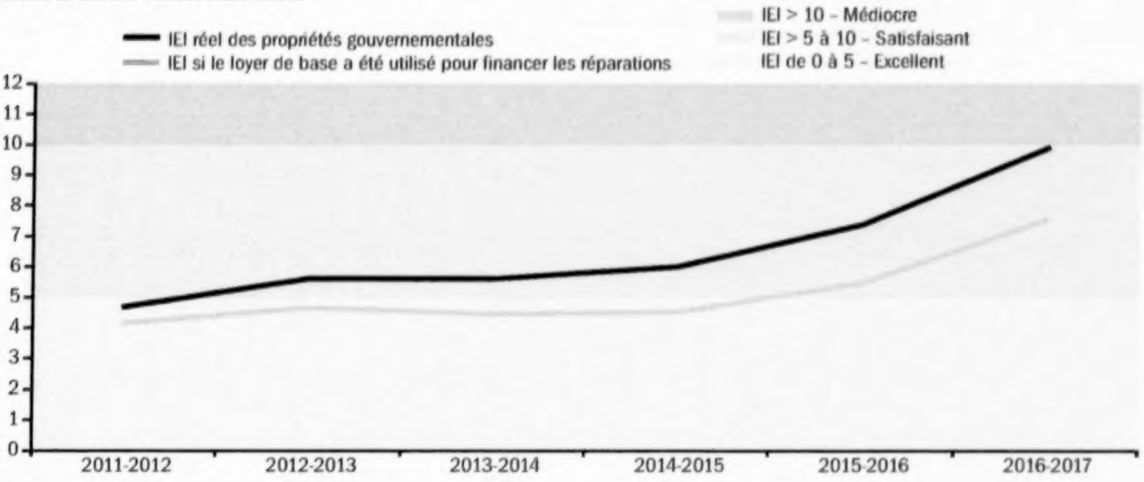
- 2011-2012 : 420 millions de dollars;
- 2012-2013 : 483 millions de dollars;
- 2013-2014 : 502 millions de dollars;
- 2014-2015 : 565 millions de dollars;
- 2015-2016 : 663 millions de dollars;
- 2016-2017 : 862 millions de dollars.

Cette situation a détérioré l'état général des propriétés gouvernementales, comme il a été mesuré par la norme de l'industrie dont il est question plus tôt à la **section 2.2.3**, appelée l'indice de l'état des installations (l'indice). Comme le montre la **figure 21**, l'état des propriétés gouvernementales s'est détérioré, passant d'un indice reflétant à un état « excellent » à un état « satisfaisant », et seulement un peu au-dessus de la fourchette d'évaluation correspondant à un état « médiocre ».

Comme il est mentionné dans la **section 2.2.3**, Infrastructure Ontario utilise la norme du gouvernement de l'Ontario pour mesurer l'état relatif des immeubles. Cette norme divise le coût des réparations requises au cours de l'année courante et les deux années suivantes par le coût de remplacement de l'immeuble. L'entente de gestion des services immobiliers conclue entre le Ministère et Infrastructure Ontario inclut une cible de rendement voulant qu'Infrastructure Ontario s'assure que selon la norme du gouvernement de

Figure 21 : Entretien reporté converti selon l'indice de l'état des installations (IEI)

Source de données : Infrastructure Ontario



21 A: IEI réel des propriétés gouvernementales

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Entretien reporté (a) (en millions de dollars)	420	483	502	565	663	862
Valeur de remplacement (b) (en millions de dollars)	8 962	8 680	8 955	9 436	8 993	8 745
IEI (A/B) (%)	**4,7**	**5,6**	**5,6**	**6,0**	**7,4**	**9,9**

21 B : IEI si le loyer de base a été utilisé pour financer les réparations

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Entretien reporté (a) (en millions de dollars)	375	404	400	427	492	660
Valeur de remplacement (b) (en millions de dollars)	8 962	8 680	8 955	9 436	8 993	8 745
IEI (C/B) (%)	**4,2**	**4,7**	**4,5**	**4,5**	**5,5**	**7,5**

l'Ontario, les immeubles essentiels appartenant au gouvernement affichent un indice de 0 % à 10 % (bon état) et de 11 % à 20 % (état satisfaisant) dans le cas des immeubles transitoires. Toutefois, l'entente ne prévoit pas d'échéance pour ce qui est du respect de cette norme. Selon cette norme, comme le montre la **figure 22**, 52 % de la superficie louable en pieds carrés des immeubles essentiels et 39 % des immeubles transitoires étaient dans un état pire que la cible fixée dans l'entente de gestion des services immobiliers.

Infrastructure Ontario nous a informés qu'il devait établir l'ordre de priorité des travaux d'entretien en fonction des besoins les plus urgents, comme les travaux ayant une incidence sur la santé et la sécurité, la conformité aux codes du bâtiment et les autres réparations d'urgence, étant donné que le financement n'avait pas suivi la cadence des frais d'entretien requis. Il s'en est suivi des retards d'au moins cinq ans dans l'achèvement d'une grande partie des travaux d'entretien préventif prévus.

Le report des travaux d'entretien peut avoir une incidence sur la prestation des services et entraîner des coûts additionnels

L'entretien préventif, lorsqu'il est effectué en temps opportun, permet de réaliser des épargnes en

Figure 22 : Comparaison de l'état des immeubles appartenant au gouvernement[1] utilisant la norme du gouvernement de l'Ontario[2] prévue dans l'entente de gestion des services immobiliers[3] au 31 mars 2017

Source de données : Infrastructure Ontario

	Essentiels				Transitoires				Total	
IEI	Nbre d'immeubles	% du total	Superficie (PCL)	% du total	Nbre d'immeubles	% du total	Superficie (PCL)	% du total	Nbre d'immeubles	Superficie (PCL)
0 % à 10 %	435	59,1	9 626 917	48,4	46	64,8	458 233	47,1	**481**	**10 085 150**
11 % à 20 %	184	25,0	5 699 515	28,7	15	21,1	134 265	13,8	**199**	**5 833 780**
21 % à 29 %	71	9,6	2 404 861	12,1	5	7,1	107 825	11,1	**76**	**2 512 686**
30 % à 59 %	39	5,3	1 293 880	6,5	2	2,8	258 988	26,6	**41**	**1 552 868**
≥ 60 %	7	1,0	853 864	4,3	3	4,2	13 738	1,4	**10**	**867 602**
Total	**736**	**100,0**	**19 879 037**	**100,0**	**71**	**100,0**	**973 049**	**100,0**	**807**	**20 852 086**

1. Ce chiffre n'inclut pas les 51 immeubles essentiels et 61 immeubles transitoires (PCL total de 1 057 682) parce qu'Infrastructure Ontario ne disposait pas de son indice de l'état des installations.
2. La norme du gouvernement de l'Ontario est l'« indice de l'état des installations » (IEI). L'IEI est un pourcentage obtenu en divisant le coût des réparations requises durant l'année courante et les deux années suivantes par le coût de remplacement de l'immeuble.
3. L'entente de gestion des services immobiliers stipule que les immeubles essentiels appartenant au gouvernement devraient avoir un indice de 0 % à 10 %. Elle stipule que les immeubles transitoires devraient avoir un EIE de 11 % à 20 %. Le ministère de l'Infrastructure nous a informés que la visée de cette section est que l'IEI des immeubles transitoires ne dépasse pas 20 %.

évitant des réparations coûteuses et d'épargner d'autres coûts. La haute direction d'Infrastructure Ontario a reconnu que l'entretien préventif constituait une pratique économique.

Par exemple, les travaux de réparation effectués au laboratoire du ministère de l'Environnement et du Changement climatique pour ce qui est des tests d'eau potable ont été reportés d'au moins cinq ans. Le ministère de l'Environnement et du Changement climatique dépense maintenant environ 20 000 $ par année pour fournir de l'eau embouteillée aux employés, en raison de la teneur élevée en plomb de l'eau potable mesurée en 2012. Le personnel occupant cet immeuble nous a informés qu'il devait aussi composer avec d'autres difficultés rattachées à l'entretien défaillant des installations, par exemple l'effondrement de plafonds en 2013 et en 2017.

Dans les trois dernières années, Infrastructure Ontario a dépensé environ 1 million $ en réparations d'urgence dans cet immeuble liées à des services électriques et de distribution. Infrastructure Ontario nous a informés que ces réparations sont devenues nécessaires en raison de l'incapacité de financer un projet de renouvellement de l'alimentation et de la distribution électriques de 2,5 millions de dollars qui devait servir à réparer des avaries cernées la première fois en 2013.

Le piètre état de l'immeuble a aussi eu une incidence sur la capacité du laboratoire de remplir son mandat de protéger l'environnement. En raison du mauvais état des systèmes d'alimentation – y compris des systèmes de distribution et des générateurs auxiliaires – de 2012 à 2015, l'immeuble a connu 46 pannes d'électricité, dont 10 ont duré plus d'une demi-journée. En conséquence, 200 échantillons à priorité élevée, dont des échantillons d'analyse à des fins juridiques, n'ont pu être testés. Ces échantillons étaient importants, car ils devaient être utilisés comme preuve à l'appui d'une poursuite éventuelle devant les tribunaux contre des entreprises soupçonnées d'être en situation de non-conformité avec certaines lois comme la *Loi sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, ou à

l'appui de décisions réglementaires du Ministère. Dans certains cas, les échantillons ont dû être prélevés de nouveau puis testés; dans quelques cas, les échantillons ne pouvaient plus être utilisés devant les tribunaux à l'appui d'une poursuite éventuelle. Toujours en 2015, le laboratoire a perdu plus de 3 000 cultures microbiologiques provenant d'études sur la qualité de l'eau en raison d'une panne d'électricité prolongée et de l'indisponibilité d'une alimentation auxiliaire adéquate. Ces cultures n'ont pas pu être récupérées.

4.5.2 Une partie du loyer de base sert à couvrir les dépenses d'exploitation d'Infrastructure Ontario

Selon les lignes directrices d'Infrastructure Ontario, le loyer de base perçu auprès des ministères et des organismes clients doit être utilisé pour couvrir le coût des travaux d'entretien requis pendant le cycle de vie des immeubles appartenant gouvernement. Toutefois, comme il a été mentionné précédemment, Infrastructure Ontario a indiqué qu'il avait dû utiliser une partie du loyer de base pour financer ses frais d'exploitation liés à la gestion des propriétés appartenant gouvernement (principalement pour couvrir les dépenses salariales comme le montre la **figure 8**).

Dans les six dernières années, Infrastructure Ontario a utilisé 201,7 millions de dollars du loyer de base pour financer les frais d'exploitation, comme suit :

- 45 millions de dollars en 2011-2012 (44 % de financement du loyer de base);
- 33,9 millions de dollars en 2012-2013 (33 %);
- 23,3 millions de dollars en 2013-2014 (23 %);
- 35,9 millions de dollars en 2014-2015 (35 %);
- 32,6 millions de dollars en 2015-2016 (32 %);
- 31,0 millions de dollars en 2016-2017 (30 %).

Bien que cela ne soit pas interdit explicitement en vertu de l'entente de gestion des services immobiliers conclue entre Infrastructure Ontario et le Ministère, cela a tout de même mené à une détérioration additionnelle des immeubles appartenant au gouvernement.

Comme le montre la **figure 21**, si Infrastructure Ontario avait utilisé l'ensemble du financement provenant du loyer de base aux fins prévues, l'indice d'état des installations actuel des propriétés gouvernementales aurait été inférieur de 25 %; c'est-à-dire, au milieu de la fourchette de l'état considéré comme « satisfaisant ».

4.5.3 Les bas loyers incitent les ministères à demeurer dans des immeubles ayant besoin de réparations

Les « frais d'hébergement » facturés aux ministères et organismes clients couvrent ce qui suit :

- le loyer de base;
- les frais d'exploitation et d'entretien;
- les paiements tenant lieu de taxes foncières;
- les frais de gestion d'installations d'Infrastructure Ontario.

Le loyer de base représente près du tiers des « frais d'hébergement ». Le but des « frais d'hébergement » était de rendre les ministères et organismes responsables du coût d'occupation des immeubles. Si les loyers de base avaient été mis à jour sur une base régulière et avaient été fondés sur les prévisions de coûts de réparation des immobilisations – comme le voulait la visée au départ – les ministères et organismes clients auraient fondé leur décision de rester dans les propriétés ou de les quitter sur les coûts réels prévus rattachés à l'occupation desdites propriétés. Il s'en serait suivi de meilleures décisions pour le gouvernement de l'Ontario, car les ministères auraient été plus réticents à être installés dans des immeubles dont le loyer de base est élevé en raison de l'importance des travaux de réparation requis.

Notre analyse indique que si les loyers de base reflétaient les coûts des travaux de réparation requis dans les immeubles appartenant au gouvernement, ils auraient dû atteindre un total d'environ 63 millions de dollars ou 61 %. Nous avons effectué notre évaluation en calculant la valeur actualisée

du coût de tous les projets d'immobilisations prévus visant des immeubles appartenant au gouvernement dans toute la province au cours des 10 prochaines années, calculée selon le nombre de pieds carrés louables pour chaque immeuble. Nous avons comparé ces chiffres au loyer de base réel et avons constaté des écarts importants attribuables à des loyers de base désuets qui ne reflètent plus les frais de réparation à prévoir dans les immeubles appartenant au gouvernement.

Le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO qui a été commandé par le ministère de l'Infrastructure et achevé en mars 2017 signalait également que [*traduction*] « le modèle actuel qui consiste à percevoir des loyers symboliques (de 1 $ à 5 $ le pied carré) n'est pas un outil efficace pour influencer les comportements. Les loyers non conformes au marché n'imposent pas de discipline de prix sur les programmes et ce loyer théorique est insuffisant pour couvrir les réparations de base nécessaires. »

RECOMMANDATION 6

Pour que les propriétés gouvernementales fassent l'objet de travaux d'entretien économiques et efficaces, le ministère de l'Infrastructure et Infrastructure Ontario devront :

- évaluer et réviser les loyers de base pour qu'ils tiennent compte des coûts des travaux de réparation à prévoir sur les propriétés et les paramètres de financement des honoraires d'Infrastructure Ontario;
- élaborer et mettre en œuvre un plan pour réduire le report des travaux d'entretien visant les immeubles appartenant au gouvernement.

(Nous avons formulé une recommandation semblable dans notre *Rapport annuel 2006*.)

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'INFRASTRUCTURE

Le programme de réparation des immobilisations du ministère de l'Infrastructure est financé afin de s'assurer que les immeubles gouvernementaux sont sécuritaires et en conformité avec l'ensemble des exigences réglementaires. Le Ministère procède actuellement à un examen du modèle d'exploitation des biens immobiliers et du modèle financier connexe. Dans le cadre de celui-ci, le Ministère travaille en étroite collaboration avec Infrastructure Ontario et tous les ministères locataires pour examiner le modèle de financement requis pour assurer un entretien proactif des immeubles et pour garantir la prestation de services d'une manière plus transparente. Par ailleurs, le Ministère est résolu à élaborer un plan qui sera soumis à l'examen du gouvernement dans le but de réduire les retards dans les travaux d'entretien reportés dans les immeubles appartenant au gouvernement.

4.6 Les propriétés gouvernementales pourraient être utilisées de façon plus efficiente

4.6.1 Les locaux à bureaux du gouvernement dépassent la norme concernant les locaux à bureaux du Ministère

Le ministère de l'Infrastructure (le Ministère) a défini en 2012 la norme concernant les locaux à bureaux qui établit l'utilisation optimale des locaux à bureaux afin de réduire au minimum l'empreinte des propriétés gouvernementales. Cette norme stipule que dans des propriétés gouvernementales, la taille d'un bureau ne doit pas dépasser une superficie de 180 pieds carrés louables pour chaque occupant. Cette norme est inférieure à la norme du gouvernement de l'Alberta de près de 195 pieds carrés de superficie utilisable, et supérieure à la cible de la Colombie-Britannique de 112 pieds carrés utilisables et celle de la Ville de Toronto de 140 pieds louables.

Le Ministère n'a pas fixé d'échéance pour qu'Infrastructure Ontario se conforme à cette norme. En 2012, le Ministère a fixé une cible de

réduction des locaux à bureaux de 1,3 million de pieds carrés louables dans les propriétés gouvernementales que doit atteindre Infrastructure Ontario d'ici 2022. Infrastructure Ontario avait atteint près des deux tiers de cette cible au 31 mars 2016. Toutefois, cela représente moins du quart de la superficie de 5,5 millions de pieds carrés louables qu'Infrastructure Ontario devrait avoir éliminée pour atteindre la cible de la norme.

Les ministères et les organismes ont réduit la superficie louable en pied carré par personne de 364 pieds carrés en date du 31 mars 2013 à 288 pieds carrés en date du 31 mars 2016. Toutefois, cette superficie d'occupation demeure 1,6 fois plus élevée que la norme de 180 pieds carrés.

Nous avons analysé le coût d'occupation de l'immeuble, y compris les frais d'exploitation et d'entretien et les taxes foncières, dans le cas des immeubles pris à bail ou appartenant au gouvernement, et les coûts de location à des tierces parties. Notre analyse a révélé que si la norme préconisant une superficie de 180 pieds carrés louables par personne était appliquée à l'échelle des immeubles de bureaux appartenant au gouvernement – et en tenant pour acquis l'information courante sur les coûts relatifs à chaque immeuble – on pourrait réaliser une économie de 174 millions de dollars par année. Cela représente un peu plus de la moitié du coût actuel des locaux à bureaux de 346 millions de dollars. Cette réduction des frais d'exploitation et d'entretien réduirait considérablement les frais de gestion d'Infrastructure Ontario étant donné que ces frais représentent 15 % des frais d'exploitation et d'entretien des immeubles appartenant gouvernement. Le réaménagement des locaux à bureaux pour réaliser ces gains d'efficience exigerait des coûts ponctuels – comme le repositionnement de l'équipement de bureau et l'achat d'un ameublement qui occupe moins d'espace. Toutefois, Infrastructure Ontario n'a pas effectué d'analyse coûts-avantages par rapport à l'atteinte de la norme dans l'ensemble des propriétés gouvernementales.

Infrastructure Ontario doit offrir des options en matière de locaux à bureaux au Ministère

En outre, nous avons observé qu'Infrastructure Ontario ne saisissant par les occasions de réduire la superficie des bureaux utilisés par les ministères et les organismes clients. La politique sur les biens immobiliers du ministère de l'Infrastructure oblige Infrastructure Ontario à présenter aux ministères et organismes clients une analyse des options en matière de locaux à bureaux au moment du renouvellement d'un bail ou du déménagement d'un ministère ou d'un organisme client.

Sur les 102 occasions répertoriées en 2015-2016, Infrastructure Ontario n'a pas produit l'analyse des options dans 43 % des cas. Dans 38 % des cas où Infrastructure Ontario a produit une analyse de cette nature, il n'a pas recommandé d'option qui permettait de réduire l'utilisation de l'espace pour satisfaire à la norme. Par exemple, en 2016, Infrastructure Ontario a recommandé qu'un ministère renouvelle un bail passé avec une tierce partie pour des locaux à bureaux à Ottawa ayant une empreinte de 398 pieds carrés par personne; le Ministère a accepté cette option parce qu'il était déjà locataire de la propriété et que le renouvellement lui donnait l'occasion de maintenir le même tarif de location.

Nous avons aussi souligné qu'Infrastructure Ontario pouvait améliorer ses données sur l'occupation des immeubles. Plus précisément, même si Infrastructure Ontario dispose de données sur le nombre d'occupants d'un immeuble, celles-ci ne sont pas uniformément ventilées selon le nombre de personnes qui occupent chaque étage. Ces renseignements permettraient à Infrastructure Ontario de repérer rapidement les étages d'un immeuble qui sont demeurés vacants ou sous-utilisés, afin qu'ils puissent être offerts à d'autres locataires dans le cadre d'une analyse des options en matière de locaux à bureaux.

RECOMMANDATION 7

Pour optimiser l'utilisation des locaux à bureaux par les ministères et organismes gouvernementaux, nous recommandons qu'Infrastructure Ontario prépare et présente aux ministères et organismes clients, une analyse des options en matière de locaux à bureaux au moment du renouvellement d'un bail ou du déménagement d'un ministère ou d'un organisme client. Ce type d'analyse pourrait être éclairée par des données relatives à l'occupation complètes et à jour pour les immeubles du portefeuille de biens immobiliers de la province. (Nous avons formulé une recommandation semblable dans notre *Rapport annuel 2006*.)

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

En collaboration avec les ministères clients, Infrastructure Ontario effectuera une analyse des investissements immobiliers lorsque de nouvelles demandes de locaux seront présentées ou lorsque les baux actuels viendront à échéance.

Une disponibilité accrue de données relatives à l'occupation des immeubles peut contribuer à rationaliser encore davantage les locaux vacants et sous-utilisés. Infrastructure Ontario continuera de produire des plans techniques d'occupation pour le portefeuille de locaux à bureaux, et collaborera avec les ministères pour recevoir des données relatives à l'occupation des immeubles de meilleure qualité.

4.6.2 Coûts de détention élevés des immeubles vacants

Comme le montre la **figure 1**, au 31 mars 2017, on dénombrait au total 812 immeubles représentant 5,1 millions de pieds carrés louables qui n'étaient pas utilisés. Au cours de l'exercice 2016-2017, ces immeubles ont engagé des coûts de 18,9 millions de dollars, y compris en frais d'exploitation, en taxes foncières et entretien.

Nous n'avons pas réussi à déterminer pendant combien de temps environ le quart de ces immeubles sont demeurés vacants parce qu'Infrastructure Ontario n'avait pas effectué le suivi de tous les espaces vacants dans les immeubles. Infrastructure Ontario a commencé à faire le suivi des espaces vacants en 2016. Nous avons calculé que les 604 immeubles restants été demeurés vacants pendant près de huit ans, en moyenne.

En 2015-2016, Infrastructure Ontario a élaboré un plan de dessaisissement de 10 ans pour vendre ou aliéner autrement environ 907 immeubles (421 immeubles sont inclus dans les 812 immeubles vacants indiqués ci-dessus). Infrastructure Ontario a décidé de se dessaisir de ces immeubles pour diverses raisons tels les travaux de réparations importants qui doivent être apportés à certains d'entre eux, ou les emplacements d'autres immeubles qui ne répondent plus aux besoins des occupants.

Infrastructure Ontario prévoit procéder à la vente de 80 % de ces immeubles et démolir les autres. Toutefois, son plan de dessaisissement de ces immeubles accuse un retard. Nous avons constaté qu'Infrastructure Ontario avait vendu 40 % des 54 propriétés qu'il prévoyait vendre en 2016-2017. Plusieurs motifs expliquent que les propriétés n'ont pas été vendues, y compris les négociations et les consultations laborieuses avec les acheteurs prospects et les parties intéressées, et le fait que le gouvernement a décidé de conserver certains de ces immeubles.

RECOMMANDATION 8

Pour réaliser des économies sur les frais d'exploitation annuels des immeubles vacants, Infrastructure Ontario doit :

- faire le suivi des dates auxquelles tous les espaces deviennent vacants;
- mettre en œuvre son plan de dessaisissement des immeubles actuel et le réviser, au besoin,

pour inclure tous les immeubles vacants qu'il doit aliéner.

(Nous avons formulé une recommandation semblable dans notre *Rapport annuel 2006*)

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario fait actuellement le suivi des dates auxquelles les immeubles deviennent vacants.

Infrastructure Ontario exécutera et révisera son plan de dessaisissement de 10 ans d'une manière qui tient compte d'autres priorités gouvernementales comme l'obligation de consulter, la protection de l'environnement, la préservation du patrimoine et d'autres objectifs stratégiques du gouvernement.

4.7 Aucun plan n'a encore été établi pour rendre les propriétés gouvernementales plus accessibles

Infrastructure Ontario a confirmé qu'il n'avait pas évalué l'accessibilité de son portefeuille actuel de propriétés gouvernementales. Toutefois, il a indiqué être en conformité avec les exigences actuelles de la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées* de l'Ontario (la Loi) et du Code du bâtiment de l'Ontario (le Code) parce que ces deux textes n'exigent pas que les biens existants soient rénovés pour les mettre à niveau selon les normes d'accessibilité actuelles. Le Code exige que les nouveaux immeubles et les immeubles qui font l'objet de travaux de rénovation importants respectent les normes d'accessibilité améliorées en 2015. Bien que les propriétaires ne soient pas tenus de rénover les immeubles, pour l'instant, la visée de la Loi est de « réaliser l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario en ce qui concerne les biens, les services, les installations, le logement, l'emploi, les bâtiments, les constructions et les locaux au plus tard le 1er janvier 2025 ».

En 2016-2017, Infrastructure Ontario a informé le Ministère qu'il ne disposait pas des fonds lui permettant d'atteindre l'objectif d'accessibilité de la Loi pour 2025. Cette insuffisance de fonds est attribuable à l'orientation et à la décision prise par le ministère en 2013-2014 de mettre fin au financement réservé à l'inspection des immeubles en vue d'en déterminer l'accessibilité et à la rénovation des immeubles existants.

En 2014, la division de la gestion des installations de la Ville de Toronto a entrepris des travaux dans le but d'atteindre l'objectif de la province de rendre l'Ontario accessible aux personnes handicapées d'ici 2025. La Ville de Toronto est propriétaire de 427 immeubles qui représentent une superficie de 12 millions de pieds carrés. Elle procède actuellement à l'inspection de tous les immeubles afin d'en déterminer le niveau d'accessibilité, pour cerner les travaux requis et les coûts qu'elle doit assumer pour les mener à bien. En date de septembre 2017, elle avait évalué près de la moitié de ses immeubles pour en déterminer l'accessibilité, et prévoyait avoir achevé l'évaluation de l'ensemble des immeubles d'ici avril 2018. La Ville de Toronto nous a informés qu'en raison de la taille du portefeuille, des échéanciers et des contraintes de l'industrie, il sera difficile de respecter l'échéance fixée à 2025.

RECOMMANDATION 9

Infrastructure Ontario, en collaboration avec le Ministère de l'Infrastructure, doit :

- évaluer le niveau actuel d'accessibilité des propriétés gouvernementales;
- examiner et déterminer l'ordre de priorité des propriétés en vue d'éventuels investissements pour améliorer l'accessibilité.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario demeurera en conformité avec la *Loi sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* (la

loi) et plus particulièrement les exigences voulant que tous les nouveaux immeubles et les grands travaux de rénovation soient conformes à la Loi. Infrastructure Ontario travaillera en collaboration avec le ministère de l'infrastructure pour évaluer le niveau d'accessibilité actuel des propriétés gouvernementales. Des fonds seront requis pour effectuer cette évaluation.

4.8 Le Ministère n'a pas évalué le coût de gestion des propriétés gouvernementales

Le Ministère n'a pas évalué le véritable coût rattaché à une gestion efficiente et économique des propriétés gouvernementales, y compris, par exemple pour ce qui est de déterminer si les augmentations de dépenses engagées par Infrastructure Ontario dans la gestion des propriétés gouvernementales, comme il en a été question précédemment, sont raisonnables et nécessaires. Il s'agit de la première étape requise avant de définir des normes de rendement atteignables et raisonnables qui favorisent une réduction des coûts, y compris une optimisation de l'utilisation des locaux.

Le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO commandé par le Ministère en mars 2017 soulevait également des préoccupations relatives au rendement de l'investissement selon la méthode de livraison actuelle : [*traduction*] « même si l'un des avantages proposés du modèle actuel est de favoriser la rentabilité, il ne s'agit pas d'un avantage découlant de la mise en œuvre actuelle du modèle immobilier de la FPO que l'on peut encore observer. En fait, plusieurs ministères clients sont dits d'avis que la prestation de services par l'entremise des canaux officiels est lente et trop coûteuse. La question de l'optimisation des ressources a été soulevée dans la plupart des entretiens. »

Le rapport ajoutait : [*traduction*] « d'une façon générale, rien ne prête à penser qu'il existe un programme de mesure du rendement officiel pour contrôler efficacement IO [Infrastructure Ontario] au regard des modalités et conditions de l'entente entre Infrastructure Ontario et le Ministère ». Le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO indique également que le Ministère devrait chercher à déterminer si Infrastructure Ontario ou le Ministère est mieux à même d'assurer une gestion optimale des propriétés gouvernementales.

RECOMMANDATION 10

Pour s'assurer que les propriétés gouvernementales sont bien gérées et entretenues de manière efficiente et économique, le ministère de l'Infrastructure doit étudier et améliorer la fonction de gestion des propriétés gouvernementales, notamment, comme il est indiqué dans le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO, et examiner différentes options de prestation de services. (Nous avons formulé une recommandation semblable dans notre *Rapport annuel 2006*)

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'INFRASTRUCTURE

Le Ministère procède actuellement à un examen du modèle d'exploitation des biens immobiliers et du modèle financier connexe. Dans le cadre de cet examen, il travaille en collaboration avec Infrastructure Ontario et tous les ministères locataires pour examiner différentes options permettant de garantir une prestation efficace des services de gestion des propriétés gouvernementales.

5.0 Constatations détaillées de l'audit : diversification des modes de financement et d'approvisionnement

5.1 Les hôpitaux estiment que les frais d'entretien sont dispendieux dans le cadre de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Comme il en a été question à la **section 2.4**, le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) a été élaboré par Infrastructure Ontario il y a environ 10 ans. Dans le cadre de la DMFA, une entité publique, comme un hôpital, détermine la portée d'un projet et une entreprise privée s'occupe du financement et de la construction du projet. Dans certains cas, l'entreprise privée établit un contrat avec un promoteur de projets du secteur privé pour fournir les services d'entretien des installations pendant une période de 30 ans. À l'heure actuelle, 16 hôpitaux reçoivent des services d'entretien dans le cadre d'une entente de DMFA. En outre, 10 autres ententes de DMFA prévoient les services d'entretien de propriétés appartenant au gouvernement, dont des palais de justice et des centres de détention.

Les hôpitaux escomptent deux avantages principaux d'une entente d'entretien conclue dans le cadre du modèle de DMFA :

- Les paiements mensuels versés par les hôpitaux pour les services d'entretien doivent couvrir tous les travaux d'entretien à l'intérieur de la portée de l'entente de DMFA, y compris tous les travaux d'entretien pendant le cycle de vie de l'hôpital couverts par la durée de l'entente.
- En contrepartie des paiements à l'entreprise privée, les hôpitaux transfèrent les risques rattachés aux travaux d'entretien de l'hôpital, par exemple en cas de bris d'une pièce d'équipement, à l'entreprise privée.

Par contre, tous les hôpitaux que nous avons contactés ont répondu qu'ils ne réalisaient pas ces avantages en raison de différences d'interprétation des ententes de DMFA par les entreprises du secteur privé.

5.1.1 Les hôpitaux contestent le caractère raisonnable du coût des travaux excédentaires à l'entente initiale

Les hôpitaux que nous avons contactés nous ont informés que leur entente de DMFA n'avait pas été structurée de manière à couvrir tous les travaux d'entretien dont ils ont besoin. Tous les travaux qui n'étaient pas inclus dans l'entente de DMFA initiale sont considérés comme des travaux extracontractuels dont le prix n'est pas compris dans les paiements annuels convenus au départ dans le cadre de l'entente de DMFA.

Les hôpitaux peuvent avoir recours à un fournisseur externe pour achever les travaux qui sont considérés comme des travaux extracontractuels aux termes de l'entente de DMFA. Cependant, lorsqu'ils choisissent cette option, le risque rattaché à l'entretien des actifs hospitaliers connexes est transféré de l'entreprise privée à l'hôpital. Il s'ensuit des difficultés sur le plan pratique, car l'hôpital doit assurer l'entretien des biens résultant des travaux extracontractuels séparément du reste de l'hôpital. Par ailleurs, l'hôpital deviendrait responsable de l'entretien pendant le cycle de vie de toutes composantes qu'il s'est procuré auprès d'un fournisseur externe, comme les travaux de réparation et d'entretien général de cette composante.

Compte tenu des difficultés pratiques inhérentes à l'utilisation d'un entrepreneur externe, les hôpitaux que nous avons interrogés ont rarement choisi cette option. Ainsi, les hôpitaux que nous avons interrogés dépendent tous de l'entrepreneur attitré dans l'entente de DMFA pour effectuer les travaux extracontractuels. Trois des hôpitaux que nous avons interrogés avaient contesté les coûts proposés par une entreprise privée pour effectuer

les travaux extracontractuels. En juillet 2017, aucun d'eux n'était parvenu à une entente pour régler ce problème avec l'entreprise privée.

Selon leur expérience, le tarif du marché pour fournir des travaux extracontractuels est plus élevé lorsque l'hôpital a recours aux services de l'entrepreneur signataire de l'entente de DMFA que s'il lance un appel d'offres en vue de retenir ces services en marge de l'entente. Quant à savoir ce que constitue un coût approprié, les discussions se poursuivent. Par exemple, un hôpital a dû mener à bien 166 travaux extracontractuels, y compris l'installation de portes automatiques, de fenêtres teintées et d'éclairages additionnels et la construction d'un terrain de stationnement auxiliaire, ce qui représente des coûts d'immobilisations totaux de 1,2 million $. L'hôpital conteste environ 65 000 $ de ces frais facturés par l'entreprise privée parce que celle-ci a appliqué le plein tarif du marché (c'est-à-dire le taux perçu aux clients externes) pour les services du personnel du siège social, même si l'entente de DMFA stipule que seulement les coûts directs peuvent être appliqués.

L'un des hôpitaux avec lesquels nous nous sommes entretenus a décidé de construire un terrain de stationnement en marge de l'entente de DMFA parce que l'entreprise privée tardait à fournir les plans et les estimations de coûts; cette planification précoce avait déjà nécessité plus de deux ans et peu de progrès avaient été accomplis. L'hôpital a aussi constaté que certaines des estimations de coûts étaient supérieures aux estimations raisonnables dans certains secteurs. Après avoir décidé de procéder en marge de l'entente de DMFA, l'hôpital attend désormais l'approbation du ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour retenir les services d'un entrepreneur par voie concurrentielle. Ainsi, une fois que le terrain de stationnement aura été construit, l'hôpital deviendra responsable de son entretien.

Bien que l'entente de DMFA prévoie plusieurs échelons de règlement des différends, les hôpitaux estiment que ces processus sont coûteux en temps, collectivement, comme il est détaillé à la **section 5.1.2**, en plus d'être inefficaces pour ce qui est du règlement des différends. À titre d'exemple, bien que l'entente de DMFA autorise un certificateur indépendant (payé à parts égales entre l'hôpital et l'entreprise privée) qui se veut impartial à faciliter le règlement d'un différend en particulier, les hôpitaux estiment que les certificateurs indépendants attitrés ne sont pas toujours impartiaux parce qu'ils obtiennent leur travail régulier des entreprises privées et non des hôpitaux.

La haute direction d'Infrastructure Ontario a répondu qu'elle s'affaire à modifier le modèle des prochaines ententes, depuis de l'été 2014, pour aider les hôpitaux à maîtriser les coûts rattachés aux travaux extracontractuels pendant la durée des ententes.

5.1.2 Les hôpitaux désirent une définition plus claire des manquements

Tous les hôpitaux que nous avons interrogés ont indiqué que les ententes de DMFA devaient renfermer une définition plus claire permettant de classer les types de manquement de la part des entrepreneurs qui peuvent survenir pendant la phase des travaux d'entretien prévus dans l'entente de DMFA. Les manquements peuvent inclure un manque de disponibilité d'une section, d'une pièce ou d'un équipement; par exemple, un ascenseur cesse de fonctionner ou une porte automatique ne s'ouvre plus automatiquement.

L'entente de DMFA prévoit des sanctions plus sévères imposées à l'entrepreneur, possiblement de l'ordre de 100 fois à 1 000 fois plus élevées en cas de manquement relatif à la disponibilité par opposition à d'autres types de manquement. Toutefois, il incombe aux hôpitaux de démontrer au certificateur indépendant qu'un manquement en particulier constitue un manquement relatif à la disponibilité par opposition à un autre type de manquement entraînant des sanctions moindres. Ainsi, cette mesure incite l'entreprise privée à

désigner les manquements d'une nature autre qu'un manquement relatif à la disponibilité.

Voici des exemples de différends qui sont survenus entre les hôpitaux et l'entrepreneur :

- Dans l'un des hôpitaux que nous avons interrogés, 30 des 84 chambres à pression d'air négative n'ont pas été utilisées de mai 2015 – où la construction de l'hôpital a été considérée comme achevée substantiellement – à juillet 2017, où l'entreprise privée a finalement reconnu le problème et pris des mesures pour le corriger. Il incombe à l'entrepreneur signataire de l'entente de DMFA de rendre ses chambres disponibles en vertu de la partie de l'entente traitant de l'entretien. Le PDG de l'hôpital estime qu'il s'agit d'un problème grave parce que les chambres à pression d'air négative sont utilisées pour le contrôle des infections, et l'hôpital a dû trouver un espace exempt d'infections ailleurs dans l'hôpital. Le PDG a indiqué que même si aucun incident relatif aux soins des patients n'est survenu en raison du non-fonctionnement des chambres à pression d'air négative, la non-disponibilité de celles-ci expose l'hôpital et les services de soins aux patients à un risque accru. Le PDG nous a informés que l'hôpital avait été incapable de persuader l'entreprise privée de reconnaître que ce problème existait jusqu'à 15 mois après l'achèvement substantiel des travaux. Le PDG de l'hôpital a en outre soulevé que même après avoir reconnu le manquement relatif à la disponibilité, l'entreprise privée avait continué à mettre du temps à répondre et à régler le problème, ce qui incite l'hôpital à penser que les sanctions ne sont pas suffisamment élevées pour inciter à un règlement plus rapide. À ce jour, l'hôpital a retenu une somme de 139 000 $ qui représente la valeur des sanctions imposées pour deux mois. En juillet 2017, la situation n'avait toujours pas changé de façon tangible.
- Le système d'alarme personnel portatif, un système de surveillance central qui vise à assurer la santé et la sécurité des patients, du personnel et des visiteurs, a connu des défaillances répétées depuis janvier 2014; celles-ci ont persisté jusqu'en 2017. Les exemples de défaillance comprennent les fausses alarmes, les ralentissements du système, les problèmes liés aux caméras de sécurité des bureaux et de verrouillage des portes. L'hôpital et l'entreprise privée ne s'entendent pas sur le montant de la pénalité, sous forme de retenues imputées aux paiements payables à l'entreprise privée. L'hôpital a affirmé que le montant des retenues autorisées en vertu de l'entente de DMFA totalise plus de 71,4 millions de dollars sur trois ans, mais l'entreprise privée n'a reconnu aucune situation de manquements. En outre, l'hôpital a engagé plus de 2,3 millions de dollars en frais juridiques, de consultation et autres honoraires professionnels depuis janvier 2014 pour régler ce problème.

Infrastructure Ontario nous a informés qu'à son avis, les hôpitaux interprétaient l'entente de DMFA différemment et qu'une approche uniforme pourrait aider les hôpitaux à gérer leurs ententes de DMFA de façon plus efficiente.

RECOMMANDATION 11

Infrastructure Ontario doit :

- appuyer les hôpitaux signataires d'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) pour s'assurer que ces arrangements favorisent une rentabilité accrue pour les hôpitaux qui se procurent des services d'entretien;
- accélérer son examen de l'entente de DMFA à la lumière de l'expérience et de la rétroaction des propriétaires de projet, et réviser l'entente qui devra être utilisée pour les prochains projets afin de réduire le nombre

de différends contractuels par rapport aux travaux extracontractuels et aux coûts connexes.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Le ministère de l'Infrastructure a investi Infrastructure Ontario du mandat de surveiller la gestion des ententes de DMFA à la phase d'exploitation, dans le cas des propriétés gouvernementales comme les palais de justice et les centres de détention. L'avantage qu'offre cette approche est l'application uniforme des ententes de DMFA afin d'optimiser l'utilité des outils prévus dans les ententes. Infrastructure Ontario est signataire d'une entente de principe avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour jouer un rôle comparable dans le cas des ententes DMFA au sein des hôpitaux qui se trouvent à la phase d'exploitation; Infrastructure Ontario devrait recevoir un mandat du ministère de l'Infrastructure en ce sens.

Infrastructure Ontario a achevé son examen de l'annexe relative aux travaux extracontractuels de l'entente DMFA et les améliorations en résultant seront intégrées à tous les prochains projets de DMFA.

5.1.3 Les entreprises privées signent des nouvelles ententes de DMFA en dépit d'antécédents de différends

À l'évaluation des soumissions en vue d'obtenir des projets de DMFA, nous avons constaté qu'Infrastructure Ontario n'avait pas tenu compte des différends des entreprises privées avec les propriétaires de projet pendant la phase d'entretien des projets existants de DMFA. Ainsi, des entreprises privées du réseau qui avaient affiché un rendement médiocre au chapitre de l'entretien des immeubles – qui avaient connu de nombreuses situations de manquement et des différends avec les hôpitaux et d'autres entités gouvernementales – étaient membres d'autres réseaux qui se sont vu attribuer des ententes de DMFA additionnelles.

Une entreprise privée s'est vu attribuer 13 projets de DMFA depuis 2008, représentant une valeur d'environ 9,3 milliards de dollars. Sur ces 13 projets, 9 concernent des hôpitaux qui ont été mis en service depuis juin 2010. Le personnel de certains de ces hôpitaux nous a informés qu'il avait connu des problèmes avec cette entreprise. Par exemple, l'un des hôpitaux gérés par cette entreprise privée conteste les coûts rattachés à des travaux extracontractuels – des travaux qui, selon l'entrepreneur signataire de l'entente de DMFA ne font pas partie de l'entente – depuis 2013, et les problèmes n'étaient toujours pas réglés en date de juillet 2017. En dépit de ce différend non réglé avec l'hôpital, la même entreprise privée s'est vu attribuer un contrat de 1,3 milliard $ en octobre 2013 et de nouveau en mars 2017 pour un montant de 685 millions de dollars, afin de s'occuper des travaux de conception, de construction, de financement et d'entretien de deux autres hôpitaux.

L'entente de DMFA a été modifiée au fil des ans à la lumière de l'expérience des propriétaires de projets antérieurs afin de prévenir la répétition de différends comparables, mais il ne semble pas que l'entente ait été révisée de manière appropriée. En mars 2017, Infrastructure Ontario et des PDG des hôpitaux recevant des services d'entretien en vertu du cadre de la DMFA ont participé à une séance de discussions ponctuelle. L'un des PDG a affirmé : [***traduction***] « Infrastructure Ontario n'est pas suffisamment punitif pour véritablement mettre un terme à ses activités avec des entreprises privées fantasques, ce qui leur permet de soumissionner à des projets additionnels alors qu'ils causent des problèmes dans le cadre des contrats existants ». Un autre PDG nous a informés que ce point de vue était partagé par d'autres hôpitaux.

RECOMMANDATION 12

Pour améliorer la prestation des services d'entretien dans le cadre d'ententes de diversification des modes de financement et d'approvisionnement, Infrastructure Ontario doit :

- instituer un programme officiel d'évaluation du rendement des entreprises privées pendant la phase d'entretien des ententes existantes de diversification des modes de financement et d'approvisionnement;
- intégrer leur rendement aux processus d'évaluation des soumissions éventuels présentées par les entreprises privées.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario a été le premier organisme d'approvisionnement public au monde à mettre en œuvre un programme d'évaluation du rendement des fournisseurs pour la phase de construction des projets de DMFA. La complexité relative aux réseaux d'entreprises signataires d'ententes de DMFA a fait en sorte qu'Infrastructure Ontario applique le programme d'évaluation du rendement des fournisseurs à 12 critères objectifs pendant la phase de construction. Infrastructure Ontario examinera la possibilité d'élaborer une méthode permettant d'évaluer le rendement des fournisseurs de services d'entretien au sein du réseau. Pour ce faire, il continuera de concilier le besoin d'offrir des incitatifs au rendement satisfaisant avec le besoin d'un programme d'évaluation du rendement des fournisseurs qui soit fondé sur des critères objectifs, défendables, raisonnables, uniformes, durables sur le plan commercial et administrables sur le plan pratique.

5.1.4 Les hôpitaux manquent de fonds pour les ententes de services d'entretien

Quatre hôpitaux signataires d'entente de services d'entretien DMFA avec qui nous avons discuté ont soit demandé des fonds additionnels au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, soit nous ont informés qu'ils avaient connu une pénurie de fond, mais ils n'avaient pas présenté de demande de fonds additionnels au Ministère. En 2015-2016, ces hôpitaux nous ont indiqué que la pénurie de fond totale s'est chiffrée à 8,1 millions de dollars.

Selon ces hôpitaux, les pénuries sont attribuables aux frais d'exploitation plus élevés rattachés aux ententes de services d'entretien. Le Ministère savait que les hôpitaux signataires de telles ententes entretenaient des préoccupations par rapport au financement, selon certaines communications des hôpitaux remontant jusqu'à 2012. Ainsi, en 2016-2017, le Ministère a interrogé de nombreux hôpitaux pour demander des renseignements sur leurs frais d'entretien et il a distribué une enveloppe additionnelle de 5,3 millions de dollars à titre de financement complémentaire à six hôpitaux signataires d'entente de services d'entretien qui avaient reçu un financement inférieur à la moyenne pour acquitter les frais relatifs aux services d'entretien par comparaison à d'autres hôpitaux recevant des services d'entretien dans le cadre d'entente de DMFA.

Les hôpitaux ont utilisé ce financement additionnel pour couvrir :

- les coûts d'entretien plus élevés les premières années de l'entente de DMFA. Il en est ainsi parce que les paiements des services d'entretien sont répartis également pendant la durée de l'entente de DMFA. Cependant, un nouvel hôpital recevant des services d'entretien selon la méthode traditionnelle engagerait habituellement des coûts inférieurs dans les premières années et aurait des besoins plus élevés en matière d'entretien à mesure que vieillissent l'immeuble et l'équipement;

- les frais administratifs les plus élevés engagés pour gérer le cadre de DMFA, comme les frais juridiques rattachés au règlement des différends relatifs aux travaux extracontractuels et aux manquements de l'entrepreneur, comme il est décrit à la **section 5.1.1**. En outre, les hôpitaux avec qui nous avons discuté ont fait savoir qu'ils avaient dû embaucher des employés à temps plein pour gérer l'entente de DMFA.

Quoi qu'il en soit, selon les hôpitaux interrogés, le financement additionnel fourni par le Ministère ne couvre pas le montant complet de la pénurie. L'un des hôpitaux que nous avons contactés pendant l'audit a indiqué qu'il avait un déficit annuel de 1 million $ en dépit du financement complémentaire de 1,3 million $ fourni par le Ministère. Un autre hôpital a indiqué qu'il accusait un déficit annuel de 1,65 million $, mais le Ministère n'a pas fourni de financement additionnel parce qu'il ne s'agissait pas de l'un des six hôpitaux recevant un financement inférieur à la moyenne.

Le Ministère nous a informés qu'il avait effectué une analyse approfondie en consultation avec les hôpitaux, laquelle a donné lieu au versement de fonds additionnels. Les politiques existantes sont aussi mises à jour afin de cerner clairement toutes les pénuries de financement éventuelles. Toutefois, les directions d'hôpitaux nous ont informés qu'elles devaient réduire le financement dans d'autres secteurs couverts par leur budget existant afin de compenser ces pénuries.

RECOMMANDATION 13

Pour que les hôpitaux puissent obtenir les fonds requis pour l'entretien, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée continuera de collaborer avec les hôpitaux et, avec Infrastructure Ontario, déterminera si les hôpitaux éprouvent des pénuries de financement et élaborera des stratégies pour atténuer leurs répercussions au moyen d'ententes de services d'entretien DMFA.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée accepte les recommandations et continuera de collaborer avec les hôpitaux et Infrastructure Ontario.

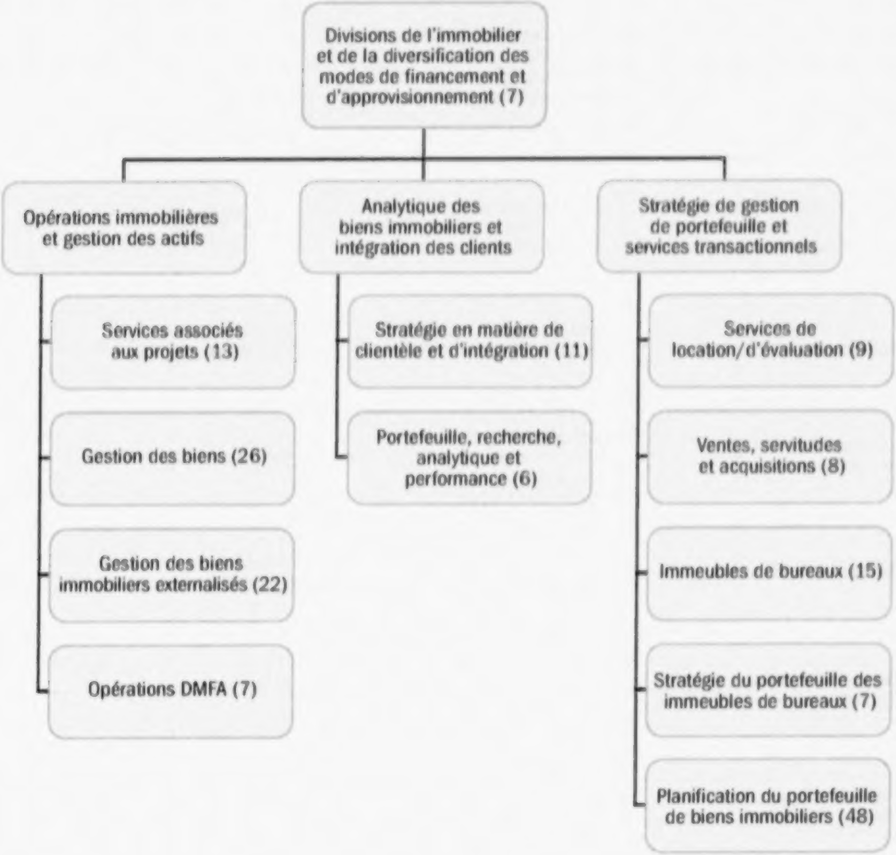
Annexe 1 : 34 organismes qui gèrent leurs propriétés gouvernementales

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	AgriCorp
2.	Institut de recherche agricole de l'Ontario
3.	Commission des alcools et des jeux de l'Ontario
4.	Agence de foresterie du parc Algonquin
5.	Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
6.	Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur
7.	Aide juridique Ontario
8.	Régie des alcools de l'Ontario
9.	Collection McMichael d'art canadien
10.	Metrolinx
11.	Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto
12.	Société de gestion forestière Nawiinginokiima
13.	Commission de l'escarpement du Niagara
14.	Commission des parcs du Niagara
15.	Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé
16.	Agence ontarienne des eaux
17.	Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO et TFO)
18.	Commission de l'énergie de l'Ontario
19.	Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
20.	Fiducie du patrimoine ontarien
21.	Société ontarienne d'hypothèques et de logement
22.	Commission de transport Ontario Northland
23.	Société d'exploitation de la Place de l'Ontario
24.	Commission du Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario
25.	Centre des sciences de l'Ontario
26.	Fondation Trillium de l'Ontario
27.	Société du Centre des congrès d'Ottawa
28.	Owen Sound Transportation Company Limited
29.	Conseil des arts de la province de l'Ontario (Conseil des arts de l'Ontario)
30.	Musée royal de l'Ontario
31.	Science Nord
32.	Commission des parcs du Saint-Laurent
33.	Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto
34.	Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau

Annexe 2 : Organigramme des services immobiliers d'Infrastructure Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Annexe 3 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Les systèmes de gestion de l'information fournissent des renseignements en temps opportun, précis et complet sur les biens immobiliers du portefeuille général des biens immobiliers de la province. Leur utilisation à l'appui de la prise de décisions pour les activités d'hébergement est liée aux biens immobiliers.
2.	Les biens immobiliers de la province sont entretenus et gérés d'une manière efficace et économique pour : a) offrir un environnement sain et sûr; b) maximiser leur durée de vie utile; c) fournir des niveaux de service qui satisfont aux exigences des ministères et des organismes clients.
3.	Le cadre utilisé pour entretenir les biens immobiliers en vertu de l'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement permet de s'assurer que ces biens sont entretenus de manière efficace et économique pendant toute la durée du cycle de vie de l'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement.
4.	On répond aux besoins en matière d'hébergement de manière efficiente et économique, en temps opportun, conformément aux politiques et lois pertinentes après une analyse appropriée des besoins, des coûts et des options de rechange.
5.	La location, l'acquisition et l'aliénation des biens immobiliers s'effectuent de manière juste, ouverte et concurrentielle, et les ventes au secteur privé maximisent le rendement pour la province. Les achats de biens et services sont justifiés, approuvés et exécutés par voie concurrentielle de manière appropriée et le rendement du fournisseur est contrôlé de manière efficace et des mesures appropriées sont prises en cas de rendement médiocre.
6	Les exigences relatives aux rôles, aux responsabilités et à la responsabilisation sont clairement définies entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure et Infrastructure Ontario et les ministères/organismes clients.

Ministère de l'Éducation

Section 3.12 Gestion des ressources financières et humaines des conseils scolaires

1.0 Résumé

En Ontario, 72 conseils scolaires de district sont responsables de la surveillance de l'enseignement élémentaire et secondaire pour environ 2 millions d'élèves. Plus précisément, les conseils scolaires sont responsables de promouvoir le rendement et le bien-être des élèves et d'assurer une intendance efficace des ressources. Au cours de l'année scolaire 2016-2017, les conseils scolaires ont reçu 23 milliards de dollars du ministère de l'Éducation, dont la plus grande partie a été utilisée à la discrétion de chaque conseil.

Aux fins du présent audit, nous avons visité quatre conseils scolaires dans le Sud de l'Ontario : Toronto Catholic District School Board (conseil catholique de Toronto), Hamilton-Wentworth District School Board (conseil de Hamilton-Wentworth), Halton Catholic District School Board (conseil catholique de Halton), et Hastings and Prince Edward District School Board (conseil de Hastings and Prince Edward).

Nous avons constaté que les conseils que nous avons visités avaient utilisé les fonds affectés par la loi aux fins pour lesquelles ils avaient été fournis. Toutefois, le financement accordé à des fins particulières, mais non affecté par la loi, n'était pas toujours utilisé aux fins prévues. Les conseils scolaires ont souvent utilisé une partie de cet argent pour alléger les pressions financières dans d'autres domaines, comme les salaires et avantages sociaux des enseignants et les coûts des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté. De 2011-2012 à 2015-2016, les conseils scolaires ont subi des pressions financières en raison d'une augmentation des jours de congé de maladie pris par leurs employés. Une étude menée auprès de plus de 50 conseils scolaires a révélé que, pour cette période de 5 ans, le nombre de jours de congé de maladie a augmenté de 29 %, et le nombre total de congés de maladie payés en pourcentage de la masse salariale avait augmenté de 25 %.

Nous avons constaté que ces pressions obligeaient souvent les conseils à réaffecter les fonds destinés aux élèves qui risquaient de connaître des difficultés scolaires en raison de facteurs socioéconomiques, ainsi qu'aux élèves qui ne parlaient pas couramment l'anglais.

Nous avons également noté des améliorations dans la façon dont les conseils scolaires mesurent et évaluent l'efficacité opérationnelle et en rendent compte. Chacun des conseils scolaires que nous avons visités dispose d'un plan stratégique pluriannuel énonçant ses objectifs. Toutefois, la plupart des conseils scolaires n'avaient pas d'indicateurs ni de cibles mesurables pour tous leurs objectifs. Les quatre conseils rendent compte des résultats des tests normalisés administrés

par l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) dans leurs rapports annuels.

Sur une note positive, les conseils scolaires ont fait une plus grande utilisation des ententes d'achats collectifs pour acquérir des biens et services, ce qui devrait entraîner des économies. Par exemple, nous avons remarqué que la valeur des achats des conseils scolaires effectués aux termes d'ententes négociées avec les fournisseurs par le Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario était passée de 10 millions de dollars en 2010 à 112 millions de dollars en 2016. En décembre 2016, 71 des 72 conseils scolaires de l'Ontario participaient à ce régime d'achats collectifs.

Voici certaines de nos préoccupations particulières concernant la gestion des ressources financières et humaines par les conseils scolaires :

- **Les jours de congé de maladie pris par les employés des conseils scolaires ont augmenté de 29 % au cours des cinq dernières années, ce qui exerce des pressions financières sur les conseils scolaires.** Entre 2011-2012 et 2015-2016, trois des quatre conseils visités ont constaté une augmentation des jours de congé de maladie allant de 11 % à 40 %. Les conseils de Hamilton-Wentworth et de Hastings and Prince Edward ont vu leurs jours de congé de maladie augmenter dans chaque groupe d'employés. Le conseil catholique de Halton a connu des hausses dans certains groupes et des baisses dans d'autres. Au cours de la même période de cinq ans, dans les trois conseils pour lesquels des renseignements étaient disponibles, les coûts salariaux payés aux employés pendant leurs congés de maladie ont augmenté de 32 % pour s'établir à 42,7 millions de dollars en 2015-2016. Selon une étude commandée par les conseils scolaires, les obstacles empêchant une gestion efficace de l'absentéisme des employés des conseils scolaires comprenaient la conception du régime de congés de maladie négocié centralement, le manque de programmes de soutien à l'assiduité et l'absence d'une reddition de comptes claire pour surveiller les jours de congé de maladie.
- **Les conseils scolaires manquent une occasion d'améliorer la qualité de l'enseignement au moyen des évaluations du rendement des enseignants.** Aucun des quatre conseils scolaires visités n'avait terminé les 2 évaluations obligatoires de tous les nouveaux enseignants dans les 12 mois suivant leur embauche, comme l'exige la *Loi de 1990 sur l'éducation* (la Loi). En fait, dans un conseil scolaire, plus de 35 % des nouveaux enseignants n'ont pas été évalués au cours de leur première année d'enseignement, comme ils sont censés l'être. Le manque d'évaluations en temps opportun a une incidence sur la capacité des nouveaux enseignants à obtenir de la rétroaction et à se perfectionner en temps voulu pour réussir dans leur profession. En ce qui concerne les membres du personnel enseignant chevronné, trois des quatre conseils scolaires visités ont terminé au moins 90 % des évaluations dans le délai prescrit de cinq ans. Selon le manuel d'évaluation du rendement des enseignants du Ministère, un membre du personnel enseignant chevronné peut être jugé satisfaisant ou insatisfaisant. Nous avons appris que la direction hésitait à accorder une cote insatisfaisante, à moins d'essayer de licencier l'enseignant. Dans les quatre conseils scolaires visités, moins de 1 % des enseignants évalués étaient jugés insatisfaisants.
- **Le rendement des élèves n'est pas un facteur clé dans la répartition des ressources.** Aux termes de la Loi, les conseils scolaires doivent affecter des ressources pour améliorer le rendement des élèves dans les domaines où ce rendement est inférieur aux seuils provinciaux. Deux des quatre conseils visités étaient d'accord pour dire que les classes plus petites produisaient de meilleurs résultats pour les élèves, mais seul

Hamilton-Wentworth a essayé de créer des classes plus petites dans les écoles où les élèves affichaient un rendement scolaire inférieur. La direction des trois autres conseils cherchait surtout à respecter les restrictions provinciales concernant la taille des classes. Toutefois, les quatre conseils scolaires visités nous ont informés des soutiens supplémentaires qu'ils offrent ou prévoient offrir aux écoles dont les élèves éprouvent des difficultés scolaires. Par exemple, un conseil nous a informés qu'il prévoyait affecter plus de spécialistes de la lecture aux écoles prioritaires en raison de facteurs socioéconomiques et de notes faibles à l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE), à compter de l'année scolaire 2017-2018. Les résultats à l'IMDPE sont fondés sur les questionnaires remplis partout au Canada par des enseignants de la maternelle pour chaque élève, et ceux-ci permettent de déterminer si les enfants qui entrent en première année répondent aux attentes en matière de développement selon l'âge.

- **Le financement versé pour les élèves à risque de difficultés scolaires n'est pas toujours dépensé comme prévu.** Le Ministère octroie des fonds pour les élèves qui risquent d'obtenir de faibles résultats scolaires dans le cadre de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage. Les élèves à risque sont identifiés au moyen d'indicateurs socioéconomiques, comme les ménages à faible revenu et les parents peu scolarisés. Les conseils peuvent dépenser une grande partie de ce financement à leur discrétion. Nous avons remarqué que le conseil catholique de Toronto n'avait utilisé que 50 % des 46,5 millions de dollars reçus pour les élèves à risque, le reste des fonds servant à combler le manque à gagner dans la rémunération des enseignants et l'éducation de l'enfance en difficulté. Le conseil catholique de Toronto n'a pas enfreint les restrictions du financement, mais nous avons remarqué que les écoles élémentaires des quartiers où le revenu des ménages est faible obtenaient systématiquement des résultats scolaires plus faibles que les écoles des quartiers plus riches. Cet écart de rendement souligne l'importance d'utiliser les fonds de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage aux fins prévues en mettant l'accent sur les élèves qui présentent un risque accru de faible rendement scolaire.
- **La subvention pour l'enseignement de l'anglais langue seconde est dépensée à d'autres fins.** Le Ministère verse des fonds à tous les conseils scolaires anglophones pour l'enseignement de l'anglais langue seconde et le perfectionnement de l'anglais. Ce financement est censé permettre d'enseigner l'anglais aux récents immigrants en provenance de pays non anglophones. Il peut toutefois être utilisé à d'autres fins. Pour l'année scolaire 2015-2016, le conseil catholique de Toronto a utilisé 58 % des 23,9 millions de dollars reçus pour l'enseignement de l'anglais langue seconde. Il a utilisé le reste pour atténuer les pressions financières dans d'autres domaines, malgré ce qu'il affirme dans son plan d'amélioration de l'apprentissage 2014-2018 : [*traduction*] « … nos données [sur les résultats aux tests de l'OQRE] indiquent que nous devrons redoubler d'efforts pour les élèves qui apprennent l'anglais et ceux qui ont des besoins particuliers ». Une analyse des résultats aux tests de l'OQRE en lecture et en mathématiques pour la période allant de 2011-2012 à 2014-2015 montre que les élèves apprenant la langue anglaise dans les écoles élémentaires catholiques de Toronto obtenaient des résultats inférieurs à la moyenne du conseil scolaire.
- **Près du quart des élèves ayant des besoins particuliers attendent plus d'un**

an avant de faire l'objet d'une évaluation psychologique. Les quatre conseils scolaires que nous avons visités avaient de longues listes d'élèves qui attendaient d'être évalués ou servis par des professionnels dans les domaines de la psychologie et de l'orthophonie. Dans trois des quatre conseils scolaires, 24 % ou plus des élèves inscrits sur les listes d'attente pour des services psychologiques attendaient depuis plus d'un an. Certains élèves figuraient sur les listes d'attente depuis plus de deux ans. De plus, deux conseils scolaires comptaient des élèves qui avaient attendu une évaluation orthophonique pendant plus d'un an. Des évaluations en temps opportun permettent aux conseils scolaires de concevoir des plans à long terme pour offrir les services qui répondent le mieux aux besoins des élèves. Malgré les longues listes d'attente, trois des quatre conseils scolaires visités ne prévoyaient pas d'évaluations par des spécialistes au cours des deux mois d'été pour réduire les arriérés.

- **Les temps d'attente pour une évaluation par un spécialiste différaient considérablement selon le secteur scolaire au sein du même conseil.** Les temps d'attente pour des évaluations par des spécialistes pouvaient varier considérablement entre les écoles du même conseil scolaire. Les quatre conseils affectent chacun de leurs spécialistes à un groupe précis d'écoles. Bien que les quatre conseils compilent des listes d'attente centrales, les spécialistes dont la charge de travail est moins lourde n'ont pas été réaffectés à des écoles à l'extérieur de leur groupe afin d'aider à réduire l'arriéré. Nous avons remarqué que, dans le conseil de Hamilton-Wentworth, un élève d'une école avait attendu plus de deux ans (853 jours) avant d'être évalué tandis que, dans une autre école, la période d'attente la plus longue était inférieure à 6 mois (164 jours).
- **Les améliorations opérationnelles recommandées par les auteurs des audits internes régionaux n'ont pas été mises en oeuvre.** Deux des quatre conseils scolaires visités n'ont pas mis en oeuvre en temps opportun des recommandations importantes formulées par les équipes régionales d'audit interne entre l'été 2012 et l'été 2015. Le conseil catholique de Toronto et le conseil de Hamilton-Wentworth n'avaient mis en oeuvre que 48 % et 61 % respectivement des recommandations de leurs équipes régionales d'audit interne. Dans le conseil catholique de Toronto, les recommandations d'audit interne auxquelles il n'avait pas encore été donné suite incluaient la mise en place d'un programme de soutien à l'assiduité et d'un logiciel de gestion des cas pour le suivi central des aiguillages vers les services d'éducation de l'enfance en difficulté et des arriérés. Notre audit a également révélé que le conseil catholique de Toronto devait améliorer les temps d'attente pour l'évaluation des élèves ayant des besoins particuliers et mieux gérer les coûts associés au nombre croissant de jours de congé de maladie. Hamilton-Wentworth aurait bénéficié de la mise en oeuvre du programme recommandé d'entretien préventif afin de prévenir toute détérioration accrue des installations scolaires, d'autant plus que l'un de ses objectifs stratégiques est de réduire le nombre d'écoles en mauvais état d'ici 2020.

Le présent rapport contient 11 recommandations consistant en 23 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit. Même si les recommandations visent les quatre conseils scolaires que nous avons visités, d'autres conseils devraient également envisager de les mettre en oeuvre afin de mieux gérer leurs ressources financières et humaines.

Conclusion globale

Nous avons conclu que les conseils scolaires du Sud de l'Ontario que nous avons visités ne s'assuraient pas que tous les fonds octroyés à des priorités précises en matière d'éducation, comme les élèves à risque de faible rendement scolaire, étaient utilisés à ces fins. Ils peuvent aussi améliorer leur évaluation et leur déclaration de l'efficacité opérationnelle en fixant des cibles mesurables pour leurs objectifs stratégiques et en présentant des rapports annuels sur les résultats obtenus.

Les conseils scolaires se conformaient aux lignes directrices du Ministère sur l'utilisation des fonds affectés et la taille des classes, mais ils ne satisfaisaient pas aux exigences législatives selon lesquelles ils doivent évaluer certains nouveaux enseignants dans les 12 mois suivant leur embauche et, dans une moindre mesure, le personnel enseignant chevronné et les directeurs dans un délai de 5 ans.

Les conseils scolaires n'étaient pas non plus en mesure d'offrir les services les plus appropriés aux élèves ayant des besoins particuliers, car beaucoup de ces élèves attendaient plus d'un an avant de faire l'objet d'une évaluation psychologique ou orthophonique. En outre, les conseils scolaires doivent élaborer des programmes efficaces de soutien à l'assiduité pour gérer l'augmentation du nombre de jours de congé de maladie pris par leurs employés. Ils pourraient aussi améliorer les opérations en mettant en commun les pratiques exemplaires cernées par les équipes régionales d'audit interne.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu

Sous la direction du ministère de l'Éducation de l'Ontario (le Ministère), 72 conseils scolaires de district financés par des fonds publics sont responsables de la surveillance de l'enseignement élémentaire et secondaire pour environ 2 millions d'élèves. Toutes les régions de la province sont servies par quatre types de conseils scolaires : les conseils publics anglophones, les conseils catholiques anglophones, les conseils publics francophones et les conseils catholiques francophones. Le système compte environ 4 590 écoles, 113 600 enseignants et 7 300 administrateurs.

Le rôle des conseils scolaires est d'aider les élèves à améliorer leur rendement scolaire et de promouvoir leur bien-être; d'élaborer et de gérer les budgets conformément aux affectations budgétaires; d'allouer des ressources humaines et financières à chaque école; d'approuver les manuels scolaires et les documents d'apprentissage; de superviser les activités scolaires et les programmes d'enseignement; d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan d'immobilisations, y compris les décisions d'ouvrir de nouvelles écoles ou de fermer des écoles anciennes ou sous-utilisées; et de se conformer à la *Loi de 1990 sur l'éducation* et à son règlement d'application.

2.2 Structure de gouvernance des conseils scolaires

L'**annexe 1** décrit la structure de gouvernance d'un conseil scolaire type. Les quatre rôles clés du leadership des conseils scolaires sont expliqués ci-après.

Les **conseillers scolaires élus** au niveau municipal forment le conseil d'administration de chaque conseil scolaire et sont responsables de la gouvernance et de la surveillance de chaque conseil. Les conseillers sont élus tous les quatre ans conformément à la *Loi de 1996 sur les élections municipales*. Le nombre de conseillers élus peut varier de 5 à 22, selon la population électorale. Les conseillers scolaires représentent les intérêts des parents et des élèves de leur région. Ils n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions ou des mesures à titre individuel; les décisions sont fondées sur un vote majoritaire du conseil d'administration.

Les conseillers scolaires doivent notamment : élaborer un plan stratégique pluriannuel visant à aider les élèves à améliorer leur rendement et à promouvoir leur bien-être; assurer une gestion efficace des ressources du conseil; assurer la prestation de programmes d'enseignement efficaces et appropriés aux élèves; approuver le budget du conseil; embaucher la directrice ou le directeur de l'éducation du conseil scolaire et évaluer son rendement.

La **directrice ou le directeur de l'éducation** est la directrice générale ou le directeur général du conseil scolaire. Cette personne relève du conseil d'administration, habituellement par l'intermédiaire de la présidence du conseil. Elle doit : prodiguer des conseils au conseil d'administration sur les questions opérationnelles; mettre en oeuvre les politiques du conseil; gérer toutes les facettes des activités du conseil, comme l'embauche des surintendants chargés de surveiller les divers secteurs de programme et les activités des écoles; affecter les fonds et les ressources de fonctionnement aux écoles; mettre en oeuvre et surveiller le plan stratégique pluriannuel du conseil; mettre en oeuvre la politique du Ministère; et transmettre tous les renseignements requis au Ministère. Tous les membres du personnel des conseils scolaires relèvent directement ou indirectement de la directrice ou du directeur de l'éducation. Le personnel administratif du conseil scolaire fournit un soutien administratif et autre à la haute direction pour l'aider à assumer ses responsabilités. Les conseils ont également des professionnels dans les domaines de l'éducation spécialisée, comme des psychologues et des orthophonistes.

Les **surintendants** rendent compte à la directrice ou au directeur de l'éducation et sont responsables de la mise en oeuvre, du fonctionnement et de la supervision des programmes d'éducation dans les écoles qui leur sont assignées. Le nombre de surintendants par conseil scolaire varie à l'échelle de la province. Un conseil scolaire type a des surintendants pour l'éducation, les ressources humaines et les finances. La plupart des conseils scolaires comptent plusieurs surintendants en éducation, qui s'occupent de différents programmes, comme la réussite des élèves, l'éducation de l'enfance en difficulté, le leadership et l'équité.

La **directrice** ou le **directeur** est responsable de la gestion globale et du leadership d'une école donnée. Cette personne doit notamment définir les orientations, superviser le personnel enseignant et autre, admettre les élèves, surveiller le curriculum, veiller à ce que les manuels approuvés soient utilisés en salle de classe, et maintenir la discipline scolaire. Elle peut être appuyée par une directrice adjointe ou un directeur adjoint, selon la taille de l'école. Le personnel de l'école comprend les titulaires de classe, les éducateurs de la petite enfance (pour les classes de maternelle), les aides-enseignants (principalement pour les élèves en difficulté), les adjoints administratifs, les superviseurs de la salle à manger, les surveillants de salle, les bibliothécaires et le personnel d'entretien. Le personnel de soutien comprend également les conseillers en assiduité, les travailleurs sociaux, les travailleurs auprès des enfants et des jeunes, les travailleurs communautaires, les techniciens en informatique et les conseillers en salle de classe (spécialistes de programme qui offrent une aide directe aux enseignants ou aux élèves en donnant des conseils sur la conception des leçons, les stratégies d'enseignement et les pratiques d'évaluation), qui appuient généralement un groupe d'écoles.

2.3 Financement des conseils scolaires

2.3.1 Sources de financement des conseils scolaires

Les Subventions pour les besoins des élèves (SBE) constituent le volet le plus important du financement des activités des conseils scolaires. Elles représentent environ 90 % du financement

annuel versé aux conseils scolaires. Au cours de l'année scolaire 2016-2017, les SBE totalisaient 22,9 milliards de dollars. Les SBE sont financées par le Ministère et les impôts fonciers pour l'éducation, qui sont perçus et distribués par les municipalités. Le Ministère octroie également des fonds aux conseils scolaires par l'entremise d'ententes de paiement de transfert pour les programmes et initiatives mis à l'essai ou conçus pour le court terme. Ces Subventions pour d'autres programmes d'enseignement (Subventions APE) totalisaient 212 millions de dollars en 2016-2017.

La tranche restante de près de 10 % des revenus des conseils scolaires provient d'autres ministères provinciaux, du gouvernement fédéral, des frais de scolarité des élèves étrangers ou des activités de financement de l'école, comme les excursions scolaires, les ventes de cafétéria et le revenu de location.

2.3.2 Composition du financement de la SBE

La SBE comporte deux grands volets : les subventions de base et les subventions à des fins particulières. Chaque volet représente environ la moitié du financement total de la SBE. Les subventions de base visent à couvrir les coûts de base de l'éducation communs à tous les élèves et à toutes les écoles. Les subventions à des fins particulières visent à tenir compte des besoins uniques de chaque conseil scolaire, comme les facteurs démographiques, l'emplacement des écoles et les besoins en éducation de l'enfance en difficulté, afin de réduire les écarts de rendement entre certains groupes d'élèves et les résultats globaux des élèves.

Le financement accordé dans le cadre des subventions de base peut être utilisé à la discrétion des conseils. Le financement accordé dans le cadre des subventions à des fins particulières peut ou non être utilisé à des fins discrétionnaires, selon la subvention.

Les conseils scolaires peuvent utiliser tout financement non dépensé au cours de l'année qui suit. Le financement affecté inutilisé doit être dépensé aux fins prévues l'année suivante.

2.4 Utilisation des fonds par les conseils scolaires

2.4.1 Gestion des fonds des conseils

La majorité des dépenses des conseils scolaires sont engagées au niveau de l'école, mais l'administration du conseil scolaire exerce un contrôle sur la plupart de ces fonds. Le conseil paie les coûts de dotation, les coûts de transport et les services publics directement sur ces fonds centraux. L'administration du conseil scolaire détermine également l'affectation des enseignants et des autres membres du personnel à chaque école en fonction du nombre d'élèves inscrits et des restrictions réglementaires relatives à la taille des classes.

Une petite partie de financement est transférée à chaque école pour des achats particuliers, comme les manuels, l'impression et la photocopie, et d'autres ressources d'apprentissage. Les écoles peuvent également générer des fonds supplémentaires en organisant des activités telles que des collectes de fonds et des excursions et en sollicitant des dons. L'école conserve ces fonds et les utilise à des fins bien précises. Le conseil scolaire regroupe ces fonds et les déclare au Ministère.

2.4.2 Ventilation des dépenses des conseils

La **figure 1** présente une ventilation des dépenses des conseils scolaires. En 2015-2016, dernière année scolaire pour laquelle des données sur les dépenses sont disponibles, près de 80 % des dépenses des conseils scolaires étaient des coûts liés aux employés. Les conseils scolaires ont consacré 15 % de ces fonds à l'achat de biens et de services, et le reste à des dépenses liées aux immobilisations.

Figure 1 : Total des dépenses des conseils scolaires en 2015-2016, par région et par conseil scolaire visité (en millions de dollars)

Source des données : ministère de l'Éducation

		Région		Conseils scolaires visités			
Catégories de dépenses	Tous les conseils scolaires	Conseils du Nord	Conseils du Sud	Halton Catholic	Hamilton-Wentworth	Hastings and Prince Edward	Toronto Catholic
Traitements salaires et avantages sociaux	19 457	1 286	18 171	290	466	153	915
Fournitures et services[1]	2 059	174	1 885	37	48	17	89
Droits et services contractuels[1]	1 290	141	1 149	12	23	15	40
Amortissement[2] et perte sur cession de biens[3]	1 100	94	1 006	16	35	7	49
Frais d'intérêt sur le capital[3]	433	29	404	10	7	2	17
Autres dépenses[1]	299	32	267	5	7	1	9
Total des dépenses	**24 638[3]**	**1 756**	**22 882**	**370**	**586**	**195**	**1 119**
% affecté aux coûts liés aux employés	**79**	**73**	**79**	**78**	**80**	**79**	**82**
% affecté à d'autres biens et services	**15**	**20**	**14**	**15**	**13**	**17**	**12**
% affecté aux immobilisations	**6**	**7**	**7**	**7**	**7**	**4**	**6**

1. Représente les achats de biens et services pour les conseils scolaires.
2. L'amortissement est le processus qui consiste à comptabiliser le coût d'un actif, comme un bâtiment, sur la durée de vie prévue.
3. Frais liés aux immobilisations.

2.5 Objectifs de l'éducation et planification stratégique des conseils scolaires

Le Plan stratégique d'avril 2014 du Ministère, intitulé *Atteindre l'excellence : Une vision renouvelée pour l'éducation en Ontario*, énonce les quatre objectifs généraux de la province pour le système d'éducation :

- **Atteindre l'excellence :** Les enfants et les élèves de tout âge auront un rendement scolaire élevé, acquerront des compétences précieuses et feront preuve de civisme. Les éducatrices et éducateurs bénéficieront d'un appui pour leur apprentissage continu et seront reconnus comme étant parmi les meilleurs du monde.
- **Assurer l'équité :** Tous les enfants et tous les élèves seront motivés à réaliser leur plein potentiel et vivront des expériences d'apprentissage enrichissantes depuis la naissance jusqu'à l'âge adulte.
- **Promouvoir le bien-être :** Tous les enfants et tous les élèves cultiveront une santé mentale et physique optimale et acquerront une image positive d'eux-mêmes, un sentiment d'appartenance et les compétences nécessaires pour faire des choix positifs.
- **Rehausser la confiance du public :** Les Ontariennes et Ontariens continueront d'avoir confiance en un système d'éducation financé par les deniers publics qui forme de nouvelles générations de citoyens sûrs d'eux, capables et bienveillants.

Les documents clés pour la planification et la surveillance à long terme des conseils scolaires comprennent un plan stratégique pluriannuel, un plan d'amélioration du rendement et du bien-être des élèves et des plans d'amélioration des écoles, qui sont tous décrits ci-dessous.

Plan stratégique pluriannuel

La *Loi de 1990 sur l'éducation* exige que chaque conseil scolaire dispose d'un plan stratégique pluriannuel de trois ans ou plus visant à :

- améliorer le rendement des élèves et promouvoir leur bien-être;
- favoriser un climat scolaire positif inclusif et accueillant pour tous les élèves;
- promouvoir la prévention de l'intimidation;
- veiller à la gestion efficace des ressources du conseil;
- offrir des programmes d'enseignement efficaces et appropriés à ses élèves.

Les conseillers scolaires sont tenus d'examiner le plan chaque année avec la directrice ou le directeur de l'éducation. Le plan doit comprendre des mesures qui orientent les ressources de manière à améliorer les résultats des élèves qui sont inférieurs aux objectifs provinciaux clés, par exemple : faire en sorte que 75 % des élèves atteignent la norme provinciale de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) au niveau de la 3e et de la 6e année, et que 85 % des élèves du secondaire obtiennent leur diplôme dans les 5 ans suivant le début de leur 9e année. Chaque conseil est tenu de rendre compte au public et à ses employés des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du plan stratégique.

La loi oblige également les conseils scolaires à mener des sondages auprès de leur personnel, des élèves et de leurs parents ou tuteurs au moins une fois tous les deux ans afin de mesurer l'efficacité des politiques élaborées pour promouvoir un climat scolaire positif d'inclusivité et de prévention de l'intimidation.

Plan du conseil pour l'amélioration du rendement des élèves

Le Ministère exige que chaque conseil scolaire dispose d'un plan pour l'amélioration du rendement des élèves afin d'appuyer le plan stratégique pluriannuel. Le plan met l'accent sur l'établissement d'objectifs de rendement précis, mesurables, réalisables et pertinents par l'évaluation globale des points forts des élèves et de leurs besoins en apprentissage. Par exemple, un conseil scolaire avait pour objectif de ramener de 11 % à 3 % l'écart entre les sexes pour les compétences en rédaction de l'OQRE chez les élèves de 6e année d'ici juin 2016, grâce à des stratégies d'enseignement ciblées et fondées sur des données probantes, comme l'enseignement en petits groupes axé sur la rédaction. Les conseils sont censés suivre les progrès réalisés par rapport à ces objectifs.

Dans le cadre du plan pour l'amélioration du rendement des élèves, on s'attend à ce que les enseignants recherchent des preuves d'amélioration dans les domaines indiqués par le plan. Si l'amélioration n'est pas visible, l'on s'attend à ce que les enseignants adaptent la méthode d'enseignement pour obtenir les résultats escomptés au moyen de différentes stratégies fondées sur des données probantes, comme présenter de nouveaux documents par petites étapes avec des travaux pratiques pour les élèves après chaque étape, et enseigner en petits groupes.

Plan annuel d'amélioration des écoles

Le Ministère recommande que chaque école élabore un plan d'amélioration annuel. Ce plan est élaboré par la directrice ou le directeur, en consultation avec les enseignants. Il énonce les changements qu'une école doit apporter pour améliorer le rendement des élèves et montre comment et quand ces changements seront apportés. Il incombe aux surintendants de veiller à ce que toutes les écoles soumettent leurs plans d'amélioration au conseil en se fondant sur des renseignements exacts, comme les données sur le rendement des élèves et les

résumés des réponses des parents aux enquêtes. Les surintendants doivent également veiller à ce que le perfectionnement professionnel du personnel de l'école ait pour but d'aider les écoles à atteindre leurs objectifs d'amélioration, et ils doivent surveiller la mise en oeuvre des plans.

2.6 Mesure du rendement des élèves

2.6.1 Indicateurs de rendement des élèves

Les principales mesures utilisées par le Ministère pour évaluer le rendement des élèves comprennent :

- les résultats à neuf tests normalisés administrés chaque année à l'échelle de la province par l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) pour évaluer les compétences en lecture, en écriture et en mathématiques des élèves de 3e, 6e et 9e années, ainsi que les résultats au Test provincial de compétences linguistiques (TPCL), qui vise à évaluer les compétences en littératie des élèves de 10e année;
- le pourcentage d'élèves qui obtiennent leur diplôme d'études secondaires en quatre et cinq ans;
- le nombre de crédits de cours que les élèves peuvent accumuler avant la fin des 10e et 11e années.

2.6.2 Comparaison des résultats de rendement les plus récents pour 2015-2016

Pour l'ensemble de la province, les élèves atteignaient généralement les cibles de rendement provinciales, sauf dans le domaine des mathématiques (appliquées seulement) en 3e, 6e et 9e années et de la lecture et de l'écriture en 3e année, comme le montre la **figure 2**. Parmi les quatre conseils que nous avons visités, le conseil catholique de Halton était celui dont les élèves affichaient le meilleur rendement.

2.7 Éducation de l'enfance en difficulté

Les élèves peuvent recevoir des services et des soutiens à l'éducation de l'enfance en difficulté, qu'ils aient été identifiés officiellement ou non. L'identification officielle est effectuée par le Comité d'identification, de placement et de révision (CIPR) de chaque conseil scolaire. Ces comités déterminent les forces et les besoins de l'élève en fonction de l'information disponible, identifient ses anomalies et recommandent un placement approprié, comme une classe pour élèves en difficulté ou une classe ordinaire. Les comités examinent leurs décisions chaque année, à moins que les parents ne renoncent à l'examen annuel. Des plans d'enseignement individualisés (PEI) sont élaborés pour tous les élèves ayant des besoins particuliers qui ont été identifiés par le CIPR. Un PEI définit des attentes d'apprentissage précises pour l'élève, indique si l'école répondra à ces attentes en prenant des mesures d'adaptation appropriées, en modifiant les programmes ou en offrant des programmes alternatifs, et énonce des stratégies précises d'enseignement et d'évaluation.

La **figure 3** contient des statistiques clés sur les élèves ayant des besoins particuliers dans les quatre conseils scolaires visités.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre objectif était de déterminer si certains conseils scolaires de district du Sud de l'Ontario avaient mis en place des systèmes et procédures efficaces pour s'assurer que :

- l'utilisation du financement de fonctionnement du Ministère est conforme aux lois, aux directives gouvernementales et

Figure 2 : Résultats des élèves en 2015-2016, par région et par conseil scolaire visité

Source des données : ministère de l'Éducation et Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE)

			Résultats par région (%)		Résultats des conseils scolaires visités (%)			
Indicateurs de rendement	Objectif (%)	Tous les conseils scolaires (%)	Conseils du Nord	Conseils du Sud[1]	Halton Catholic	Hamilton-Wentworth	Hastings and Prince Edward	Toronto Catholic[2]
Résultats de l'OQRE[3,4]								
Lecture, 3e année	75	72	67	**75**	**85**	68	61	71
Rédaction, 3e année	75	74	69	**77**	**88**	66	63	**81**
Mathématiques, 3e année	75	63	59	65	**79**	52	51	65
Lecture, 6e année	75	**81**	**80**	**84**	**89**	**77**	**75**	**80**
Rédaction, 6e année	75	**80**	**75**	**82**	**90**	**76**	67	**82**
Mathématiques, 6e année	75	50	50	54	65	40	36	53
Mathématiques théoriques, 9e année	75	**83**	**77**	**84**	**89**	**81**	**81**	**84**
Mathématiques appliquées, 9e année	75	45	44	49	56	40	53	46
Test provincial de compétences linguistiques (TPCL) de l'Ontario[5]	75	**76**	71	**77**	**85**	67	61	71
Taux d'obtention de diplômes[4,6]								
4 ans (cohorte de 2011-2012)	s.o.	80	74	82	90	70	70	84
5 ans (cohorte de 2011-2012)	85	**86**	82	**88**	**92**	79	76	**90**
Accumulation de crédits[7]								
10e année	s.o.	79	79	80	85	63	56	78
11e année	s.o.	82	79	82	92	71	70	82

1. Représente les résultats moyens des conseils scolaires dans cette région.
2. Résultats de l'OQRE pour les élèves de 3e et 6e années en 2014-2015, car les écoles élémentaires du conseil scolaire catholique de Toronto n'ont pas participé en 2015-2016 en raison de problèmes syndicaux.
3. Les résultats de l'OQRE mesurent le pourcentage d'élèves qui ont passé les examens et qui ont obtenu un niveau 3 ou 4, ce qui équivaut à une note de B ou plus.
4. Les résultats en caractères gras atteignent ou dépassent l'objectif provincial.
5. Les résultats au TPCL ont été combinés pour tous les élèves qui ont passé le test.
6. Le taux d'obtention de diplômes sur quatre ans est fondé sur les élèves qui ont commencé leur 9e année en 2011-2012 et qui ont obtenu leur diplôme en 2014-2015, tandis que le taux d'obtention de diplômes sur cinq ans est fondé sur les élèves qui ont commencé leur 9e année en 2011-2012 et qui ont obtenu leur diplôme en 2015-2016.
7. Pourcentage d'élèves qui ont accumulé 16 crédits ou plus à la fin de la 10e année et 23 crédits ou plus à la fin de la 11e année.

Figure 3 : Nombre d'élèves ayant des besoins particuliers (à l'exclusion des élèves doués) qui ont obtenu des services dans les conseils scolaires visités

Source des données : ministère de l'Éducation, Toronto Catholic District School Board, Hamilton-Wentworth District School Board, Halton Catholic District School Board, Hastings and Prince Edward District School Board

Conseil scolaire	Date des données sur l'éducation de l'enfance en difficulté	Élèves qui reçoivent des services des besoins particuliers (A)	Élèves ayant des besoins particuliers qui sont identifiés par un CIPR* (B)	Pourcentage d'élèves ayant des besoins particuliers qui sont identifiés par un CIPR* (B/A)	Moyenne quotidienne des inscriptions pour 2016-2017 (tous les élèves) (C)	Élèves en difficulté en pourcentage du nombre total d'élèves (A/C)
Halton Catholic	Juin 2017	3 905	2 965	76	33 300	12
Hamilton-Wentworth	Mai 2017	12 668	3 299	26	49 200	26
Hastings and Prince Edward	Juin 2017	4 000	1 671	42	14 900	27
Toronto Catholic	Mars 2017	14 738	6 640	45	90 600	16

* Comité d'identification, de placement et de révision.

aux ententes de financement par paiements de transfert, et qu'elle permet d'obtenir les résultats scolaires souhaités;

- les ressources sont acquises dans le respect des principes d'économie et sont utilisées de façon efficace;
- l'efficacité opérationnelle est mesurée et évaluée et fait l'objet de rapports publics.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit (voir l'**annexe 2**). Ces critères ont été établis en fonction d'un examen des lois, directives, politiques et procédures applicables, des études internes et externes, et des pratiques exemplaires. La haute direction du ministère de l'Éducation et des conseils scolaires que nous avons visités a examiné et reconnu la pertinence de notre objectif et des critères connexes.

Nous avons mis l'accent sur les activités des conseils scolaires au cours de la période de cinq ans terminée en 2016-2017.

Nous avons effectué l'audit entre le 1er décembre 2016 et le 31 juillet 2017 et, le 17 novembre 2017, le Ministère et les conseils scolaires nous ont remis une déclaration écrite indiquant qu'ils nous avaient communiqué tous les renseignements qui, à leur connaissance, pouvaient avoir une incidence importante sur les conclusions du présent rapport.

Le présent audit est axé sur quatre conseils scolaires du Sud de l'Ontario, région qui se trouve généralement au sud de North Bay. Les conseils scolaires du Sud de l'Ontario reçoivent 93 % des fonds de fonctionnement alloués par le Ministère pour l'enseignement élémentaire et secondaire et représentent 95 % des élèves inscrits dans les écoles financées par la province. Les quatre conseils scolaires sélectionnés pour un examen détaillé ont été choisis sur la base de la relation entre les coûts de l'enseignement par élève et les résultats des élèves sur une période de cinq ans (de 2011-2012 à 2015-2016). Nous avons choisi un nombre égal de conseils publics et catholiques, avec différentes densités de population (urbaines uniquement, et mélange de densités urbaines et rurales) dans diverses régions du Sud de l'Ontario. L'**annexe 3** présente la tendance sur cinq ans des coûts de l'enseignement par élève et des résultats des élèves.

Les quatre conseils examinés étaient les suivants :

- Halton Catholic District School Board (conseil catholique de Halton);
- Hamilton-Wentworth District School Board (conseil de Hamilton-Wentworth);
- Hastings and Prince Edward District School Board (conseil de Hastings and Prince Edward);
- Toronto Catholic District School Board (conseil catholique de Toronto).

La **figure 4** indique les effectifs, les fonds affectés par le Ministère et les dépenses pour ces quatre conseils en 2015-2016, dernière année scolaire pour laquelle des renseignements sur le financement et les dépenses étaient disponibles au moment de notre audit.

Nous avons effectué notre travail principalement dans les quatre conseils sélectionnés pour l'audit. Dans le cadre de notre audit, nous avons effectué des tests détaillés des dossiers financiers et opérationnels, et avons interviewé les cadres supérieurs des conseils scolaires. Nous avons rencontré une personne représentant le Council of Senior Business Officials (COSBO), qui inclut les surintendants des affaires des conseils scolaires, afin de comprendre les questions opérationnelles et financières auxquelles font face les conseils et de discuter de la collaboration entre les conseils scolaires sur les pratiques exemplaires et les ententes d'achats collectifs.

Nous avons rencontré des représentants du Réseau informatique éducationnel de l'Ontario (RIEO) et du Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario (MECO) pour discuter des défis et des avantages de la collaboration en lien avec les systèmes d'information et l'acquisition des biens et services. Nous avons également discuté avec la School Boards Co-operative Inc. (SBCI) des difficultés que la hausse du nombre de jours de congé de maladie pris par les employés présente pour les conseils scolaires. La SBCI est une coopérative sans but lucratif appartenant aux conseils scolaires de l'Ontario qui fournit des conseils et des directives sur la gestion de l'assiduité et des incapacités, la gestion des demandes de règlement de la CSPAAT et les services actuariels. Elle analyse également les données sur les congés de maladie pris par le personnel des conseils scolaires sur une base normalisée afin de permettre la comparaison entre les conseils.

En outre, pour obtenir le point de vue des intervenants, nous avons discuté avec des représentants de trois syndicats (la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario, l'Ontario English Catholic Teachers' Association et la Fédération des enseignantes/enseignants des écoles secondaires de l'Ontario) et trois associations de conseillers scolaires (l'Ontario Catholic School Trustees' Association, l'Ontario Public School Boards' Association et l'Association des conseils scolaires des écoles publiques de l'Ontario, qui représente les conseils scolaires de langue française).

Nous avons sondé les 72 conseils scolaires afin d'obtenir de l'information sur leur utilisation du financement à des fins particulières. Trente-trois conseils scolaires ont répondu à notre sondage (taux de réponse de 46 %).

Nous avons également examiné les rapports d'audit pertinents publiés par la Division de la vérification interne de la province et ceux publiés par les équipes régionales d'audit interne des quatre conseils pour cerner les secteurs de risque et déterminer la portée et l'étendue de notre travail d'audit.

Le présent audit de la gestion des ressources financières et humaines des conseils scolaires vient compléter notre audit du **chapitre 3.X** sur le financement et la surveillance des conseils scolaires. Ce rapport porte sur des questions incluant le financement des conseils scolaires, l'examen de la formule de financement et la vérification des effectifs scolaires.

Figure 4 : Financement, dépenses et élèves inscrits en 2015-2016 pour les conseils scolaires de l'Ontario

Source des données : ministère de l'Éducation

	Nombre de conseils scolaires	Nombre d'écoles (mars 2016)	Financement des Subventions pour les besoins des élèves (SBE) (en millions de dollars)	Effectif quotidien moyen (élèves financés)	Financement des SBE par élève	Dépenses (en millions de dollars)	Effectif quotidien moyen (tous les élèves)[1]	Dépenses par élève ($)
À l'échelle de la province	**72**	**4 590**	**22 587,02**	**1 956 600**	**11 500**	**24 638,42**	**1 970 300**	**12 500**
Conseils du Nord	22	461	1 563,2	101 500	15 400	1 756,0	104 700	16 800
Conseils du Sud	50	4 129	21 023,8	1 855 100	11 300	22 882,4	1 865 600	12 300
Quatre conseils visités	**4**	**412**	**2 085,1**	**184 700**	**11 400**	**2 269,9**	**186 300**	**12 200**
Halton Catholic		55	336,6	32 300	10 400	369,9	32 400	11 400
Hamilton-Wentworth		106	536,3	48 700	11 000	586,2	48 900	12 000
Hastings and Prince Edward		47	179,8	14 700	12 200	195,0	14 900	13 100
Toronto Catholic		204	1 032,4	89 000	11 600	1 118,8	90 100	12 400

1. L'effectif total englobe les élèves qui paient des frais de scolarité, comme les élèves étrangers.

2. Les conseils scolaires déclarent le total des dépenses engagées qui proviennent de toutes les sources de financement, et non seulement du Ministère. En 2015-2016, le revenu des conseils scolaires provenant de sources autres que le Ministère et les impôts fonciers pour l'éducation totalisait 2 milliards de dollars. Le total des dépenses des conseils scolaires s'élevait donc à 24,6 milliards de dollars, comparativement à 22,6 milliards en financement des SBE.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Une hausse importante du nombre de jours de congé de maladie exerce des pressions sur les finances et les ressources des conseils scolaires

4.1.1 Les jours de congé de maladie pris par les employés des conseils scolaires ont augmenté de 29 % au cours des cinq dernières années, ce qui exerce des pressions financières sur les conseils scolaires

Une étude commandée par les conseils scolaires a révélé que, sur une période de 5 ans, le nombre moyen de jours de congé de maladie par employé du conseil scolaire a augmenté de 29 %, passant de 9 jours en 2011-2012 à 11,6 jours en 2015-2016, comme l'indique la **figure 5.** Cette étude exclut les absences liées à la CSPAAT et aux prestations d'invalidité de longue durée. L'étude a été menée par la School Boards' Co-operative Inc. (SBCI), une coopérative sans but lucratif appartenant aux conseils scolaires de l'Ontario qui fournit des conseils et des directives sur les questions d'assiduité.

Le conseil catholique de Toronto n'a pas participé à l'étude de la SBCI, car ce conseil n'était pas membre de l'organisation à ce moment-là. Toutefois, sa propre méthode de suivi des jours de congé de maladie a également indiqué que le nombre de jours de congé de maladie pour l'ensemble des employés du conseil scolaire avait augmenté de 11 % entre 2011-2012 et 2015-2016.

Selon l'étude, le nombre moyen de jours de maladie a augmenté à l'échelle de la province pour chaque groupe d'employés (voir la **figure 6**). Les membres du personnel de conciergerie et d'entretien et les aides-enseignants affichaient le nombre moyen de jours de congé de maladie le plus élevé en 2015-2016 (plus de 16 jours), tandis que les aides-enseignants et les éducatrices et éducateurs de la petite enfance enregistraient la plus forte augmentation du nombre moyen de jours de congé de maladie avec 37 % et 41 % respectivement. Deux des quatre conseils scolaires visités ont connu des hausses du nombre de jours de congés de maladie pris par chacun de leurs groupes d'employés. Tous les conseils visités nous

Figure 5 : Nombre moyen de jours de congé de maladie pris par les employés des conseils scolaires de l'Ontario, 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : School Boards Co-operative Inc. (SBCI), Toronto Catholic District School Board

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Variation en pourcentage du nombre moyen de jours de congé de maladie sur 5 ans
Tous les conseils scolaires participant à l'étude[1]	8,99	8,78	9,73	10,56	11,56	29
Pour les conseils visités						
Halton Catholic	11,16	9,73	10,19	10,86	11,03	(1)
Hamilton-Wentworth	9,54	8,35	12,28	13,24	13,39	40
Hastings and Prince Edward	9,54	9,12	s.o.[2]	10,98	11,61	22
Toronto Catholic	12,80	11,50	11,70	13,10	14,20	11

1. Le nombre de conseils scolaires participant à l'étude de la SBCI est passé de 49 en 2010-2011 à 56 en 2015-2016. Le conseil catholique de Toronto n'a pas participé à l'étude, mais a préparé ses propres données sur les jours de congé de maladie.

2. Le conseil scolaire n'a pas participé à l'étude de la SBCI en 2013-2014.

Figure 6 : Tendances dans le nombre de jours de congé de maladie selon le groupe d'employés, 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : School Boards Co-operative Inc. (SBCI), Toronto Catholic District School Board

Type d'employé	Tous les conseils participant à l'étude			Halton Catholic			Hamilton-Wentworth			Hastings and Prince Edward			Toronto Catholic[1]		
	Nombre moyen de jours de congé de maladie			Nombre moyen de jours de congé de maladie			Nombre moyen de jours de congé de maladie			Nombre moyen de jours de congé de maladie			Nombre moyen de jours de congé de maladie		
	2011-2012	2015-2016	Variation en pourcentage	2011-2012	2015-2016	Variation en pourcentage	2011-2012	2015-2016	Variation en pourcentage	2011-2012	2015-2016	Variation en pourcentage	2011-2012	2015-2016	Variation en pourcentage
Personnel de conciergerie et d'entretien	13,38	16,51	23	12,62	11,12	(12)	16,08	24,04	50	11,13	12,97	17	15,30	14,20	(7)
Aides-enseignants	11,37	16,03	41	11,70	15,95	36	12,85	19,85	54	13,05	14,78	13	15,60	20,70	33
Éducateurs de la petite enfance[1]	9,83[2]	13,42	37	9,16[2]	12,25	34	13,93[2]	18,09	30	s.o.[3]	15,69	s.o.[3]	s.o.[2]	s.o.[2]	s.o.[2]
Enseignants de l'élémentaire	8,78	11,32	29	11,60	10,88	(6)	9,19	12,01	31	9,81	12,43	27	13,90	14,00	1
Enseignants du secondaire	7,66	9,61	26	11,31	9,80	(13)	7,86	10,23	30	8,02	10,19	27	11,10	12,20	10
Autres employés des conseils scolaires	7,26	8,31	15	8,88	9,00	1	6,32	8,58	36	7,07	7,43	4	9,50	12,80	35

1. Le nombre de conseils scolaires participant à l'étude de la SBCI est passé de 49 en 2010-2011 à 56 en 2015-2016. Le conseil catholique de Toronto n'a pas participé à l'étude, mais a préparé ses propres données sur les jours de congé de maladie.
2. Les données relatives aux éducateurs de la petite enfance sont disponibles uniquement pour la période allant de 2013-2014 à 2015-2016. Les données pour le conseil catholique de Toronto ne sont pas disponibles.
3. Les données disponibles ne couvrent que deux années scolaires, ce qui n'est pas suffisant pour détecter une tendance.

ont dit que les changements apportés au régime de congés de maladie avaient contribué aux augmentations. Les représentants des diverses associations de conseillers scolaires à qui nous avons parlé abondaient dans le même sens. Les changements apportés aux régimes de congés de maladie sont examinés dans la **section 4.1.3**.

Selon certains conseils scolaires, le nombre de jours de congé de maladie est habituellement plus élevé pour le personnel de conciergerie ou d'entretien, et les aides-enseignants sont plus susceptibles d'être malades en raison de leurs contacts physiques plus étroits avec les élèves.

Aux fins de comparaison, nous avons obtenu des données sur les jours de congé de maladie des employés qui travaillent dans les écoles provinciales (il s'agit d'écoles pour sourds ou aveugles qui sont gérées directement par le Ministère). Nous avons constaté que les employés de ces écoles avaient utilisé moins de jours de congé de maladie que les employés des conseils scolaires, et ce, pour chaque groupe d'employés, en 2015-2016 (par exemple : 7,1 jours par rapport à 9,6 pour les enseignants du secondaire; 9,7 jours par rapport à 14,8 pour les aides-enseignants; 9,8 jours par rapport à 16,5 pour les membres du personnel de conciergerie).

4.1.2 L'absentéisme des employés coûte de l'argent au système d'éducation

L'étude de la SBCI a révélé que, pour la période de cinq ans à l'étude, le nombre total de jours de congé de maladie payés en pourcentage de la masse salariale est passé d'une moyenne de 4,22 % en 2011-2012 à 5,28 % en 2015-2016, ce qui représente une augmentation de 25 %.

Les coûts d'absentéisme comprennent les coûts directs et indirects. Les coûts directs correspondent aux coûts salariaux directs des employés en congé de maladie et au coût de la rémunération de leurs remplaçants, comme le personnel enseignant suppléant. Ces coûts réduisent les fonds disponibles pour les services aux élèves. En 2015-2016, les salaires versés aux employés en congé de maladie par trois des quatre conseils scolaires visités qui ont participé à l'étude de la SBCI totalisaient 42,7 millions de dollars, comme l'indique la **figure 7**. Les dossiers du conseil catholique de Toronto indiquent que ce conseil a payé 48,8 millions de dollars aux employés en congé de maladie durant la même année scolaire.

Le personnel enseignant suppléant des quatre conseils visités a coûté un total de 52,3 millions de dollars de plus en 2015-2016, pour une augmentation de 17 % entre 2011-2012 et 2015-2016. Toutefois, les coûts associés au personnel enseignant suppléant couvrent non

Figure 7 : Salaire versé aux employés absents pour les congés de maladie dans les conseils scolaires visités (en millions de dollars)

Source des données : School Boards Co-operative Inc. (SBCI)

Conseil scolaire	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Pourcentage d'augmentation des coûts liés aux absences des employés des conseils scolaires sur 5 ans
Halton Catholic	9,5	9,9	11,1	11,8	12,1	27
Hamilton-Wentworth	16,7	14,6	21,5	22,7	23,4	40
Hastings and Prince Edward	6,1	5,7	s.o.*	6,9	7,2	18
Total	**32,3**	**30,2**	**s.o.**	**41,4**	**42,7**	**32**

Note : Le conseil catholique de Toronto n'a pas participé à l'étude de la SBCI.

* Le conseil scolaire n'a pas participé à l'étude de la SBCI en 2013-2014.

seulement le remplacement du personnel en congé de maladie, mais aussi celui du personnel qui exerce des activités liées au travail, comme le perfectionnement professionnel et les excursions scolaires.

Les coûts indirects liés à l'absentéisme comprennent le temps requis pour organiser les travailleurs temporaires ou de remplacement, le temps de gestion, la réduction de la productivité et la baisse de moral pour le personnel et les élèves. L'étude de la SBCI ne quantifiait pas ces coûts indirects.

4.1.3 Les conseils scolaires n'ont pas pris de mesures efficaces en réponse à l'augmentation du nombre de jours de congé de maladie

Selon la SBCI, un certain nombre de facteurs empêchent les conseils scolaires de gérer efficacement l'absentéisme. Ces facteurs comprennent la conception du régime de congés de maladie négocié centralement, le manque de programmes de soutien à l'assiduité, l'absence de responsabilisation claire pour surveiller les jours de congé de maladie, et le manque d'engagement de la haute direction des conseils. Les auteurs de l'étude recommandaient à la haute direction du conseil de renforcer l'engagement à gérer le problème et la responsabilisation à cet égard, notamment par l'élaboration d'un programme de soutien à l'assiduité avec la collaboration des syndicats, l'établissement de rapports d'absence exacts en temps opportun et la prise de mesures d'intervention précoce pour le retour au travail.

Les régimes de congés de maladie du secteur de l'éducation ont été modifiés au cours du processus de négociation centrale de 2012. Avant 2012-2013, les enseignants avaient droit à 20 jours de congé de maladie par année payés à 100 %. Ils pouvaient reporter ces congés et être payés pour un maximum de 200 jours de congé de maladie non utilisés au moment de la retraite. C'est ce qu'on appelle une gratification de retraite. Les contrats conclus depuis le processus de négociation centrale de 2012 contiennent une disposition selon laquelle tous les employés des conseils scolaires ont droit à 131 jours de congé dans le cadre d'un régime de congés de maladie ou d'invalidité : 11 jours payés à 100 % et 120 jours payés à 90 %. Les employés qui ont accumulé des jours de congé de maladie avant 2012 peuvent se faire payer ces jours au moment de la retraite, ou plus tôt à un taux réduit. En comparaison, les régimes de congé de maladie ou d'invalidité de courte durée d'autres fonctionnaires sont moins généreux, comme l'indique la **figure 8**.

Figure 8 : Régimes de congés de maladie et d'invalidité de courte durée de divers conseils scolaires et groupes d'employés gouvernementaux, juin 2017

Source des données : conventions collectives et Secrétariat du Conseil du Trésor

	Détails du régime de congés de maladie de courte durée		
Employés	Nombre total de jours	Jours payés à 100 %	Jours payés à moins de 100 %
Employés des conseils scolaires	131	11	120 à 90%
Écoles provinciales gérées directement par le gouvernement (p. ex., écoles pour sourds)			
• Personnel enseignant	131	11	120 à 90%
• Aides-enseignants et personnel de conciergerie et d'entretien	130	6	124 à 75%
Association des employées et employés gestionnaires, administratifs et professionnels de la couronne de l'Ontario (AEEGAPCO)	130	6	124 à 75%
Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO)	130	6	124 à 75%

Les trois associations de conseillers scolaires à qui nous avons parlé reconnaissent que le nouveau régime de congés de maladie, qui permet aux travailleurs du secteur de l'éducation, y compris les enseignants, de prendre jusqu'à 131 jours de congé de maladie (11 jours à 100 % du salaire et 120 jours à 90 %), a contribué à l'augmentation des jours de congé. Les associations ont fait remarquer que toucher 90 % du salaire ne constitue pas une pénalité lorsque les économies associées aux déplacements et aux repas sont prises en compte. Une association de conseillers scolaires a demandé pourquoi les enseignants avaient droit à 131 jours de congé de maladie lorsqu'il n'y a que 194 jours dans l'année scolaire, ce qui permet aux membres du personnel enseignant de s'absenter pour une période pouvant atteindre les deux tiers de l'année scolaire. Certaines associations de conseillers scolaires nous ont dit que les travailleurs du secteur de l'éducation ne pouvaient plus accumuler les jours de congé de maladie et qu'ils étaient donc plus susceptibles de les utiliser. Le conseil catholique de Halton nous a également informés qu'avant 2012, les conventions collectives locales ne permettaient pas à son personnel de se faire payer les jours de congé de maladie non utilisés au moment de la retraite. Ainsi, après l'harmonisation survenue dans le cadre du processus de négociation centrale de 2012, le conseil a hérité d'un régime de congés de maladie/d'invalidité de courte durée beaucoup plus coûteux et généreux.

Une personne représentant le Council of Senior Business Officials nous a dit qu'après la disparition des gratifications de retraite, les syndicats ont négocié pour que les programmes de soutien à l'assiduité, conçus pour réduire le nombre de jours de congé de maladie pris par les employés, ne puissent pas être améliorés. Nous avons constaté qu'aux termes de certaines conventions collectives, les employés doivent fournir une confirmation d'un médecin pour les absences de cinq jours ouvrables consécutifs ou plus. Les quatre conseils scolaires que nous avons visités ne demandaient pas de note du médecin pour les absences de moins de cinq jours consécutifs. En vertu du projet de loi 48, *Loi de 2017 pour l'équité en milieu de travail et de meilleurs emplois*, il sera interdit aux employeurs, comme les conseils scolaires, de demander une note du médecin à un employé pour les 10 premiers jours d'absence au cours de l'année, à compter de janvier 2018.

Le conseil catholique de Toronto était le seul des conseils scolaires visités qui n'avait pas de programme officiel de soutien à l'assiduité. Les trois autres conseils ont une personne qui supervise le soutien à l'assiduité et diverses procédures visant à remédier à l'absentéisme des employés, comme les réunions avec les employés qui accumulent 10 jours de congé ou plus, et ils offrent des mesures d'adaptation pour encourager les employés à retourner plus tôt au travail. Comme les employés des conseils scolaires peuvent prendre jusqu'à 11 jours de congé de maladie, il serait raisonnable pour les conseils scolaires de communiquer plus tôt avec eux aux fins du soutien à l'assiduité.

RECOMMANDATION 1

Afin de réduire les coûts directs et indirects croissants associés aux congés de maladie, les conseils scolaires doivent élaborer et mettre en oeuvre des programmes efficaces de soutien à l'assiduité qui peuvent comprendre des rapports exacts et à jour sur les absences, le suivi et l'analyse des données, ainsi que la détection rapide des maladies ou des blessures afin de permettre une intervention précoce pour un retour au travail sécuritaire.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils scolaires conviennent que la gestion des présences est un sujet de préoccupation. Trois des quatre conseils prévoient revoir leurs programmes actuels de soutien à l'assiduité et chercher des moyens de mieux gérer la hausse du nombre de jours de congé de maladie des employés. Le quatrième conseil, Toronto Catholic, a commencé à mettre en

œuvre un programme de soutien à l'assiduité en collaboration avec la School Boards Co-operative Inc.

Les membres de la direction et de la direction adjointe doivent être évalués tous les cinq ans à compter de la date d'embauche.

4.2 Les conseils scolaires laissent échapper des possibilités d'améliorer l'enseignement en raison des retards dans les évaluations du rendement des enseignants

Un enseignement de haute qualité est essentiel pour améliorer les résultats des élèves et réduire les écarts dans leur rendement. Les évaluations du rendement servent à cerner les domaines dans lesquels les enseignants peuvent s'améliorer et à mettre en lumière les occasions de perfectionnement professionnel offertes aux enseignants, qui finissent par bénéficier aux élèves en salle de classe.

En vertu de la *Loi de 1990 sur l'éducation*, les nouveaux enseignants participent au Programme d'insertion professionnelle du nouveau personnel enseignant. Ce programme vise à offrir un soutien et un perfectionnement professionnel au nouveau personnel enseignant en gestion de classe, en mise en oeuvre du curriculum et en stratégies d'enseignement. Les nouveaux membres du personnel enseignant doivent être évalués par la direction et la direction adjointe dans les 12 mois suivant la date d'embauche. Tout membre du personnel enseignant qui ne reçoit pas 2 évaluations satisfaisantes au cours des 12 premiers mois doit être réévalué au cours des 12 prochains mois. Les membres qui ne réussissent pas au Programme d'insertion professionnelle du nouveau personnel enseignant ne peuvent pas continuer d'enseigner. Après 24 mois, le membre du personnal enseignant est considéré comme chevronné. Les membres du personnel enseignant chevronné doivent être évalués par la direction ou la direction adjointe tous les cinq ans après les évaluations initiales du nouveau personnel enseignant.

4.2.1 Les évaluations du rendement du nouveau personnel enseignant ne sont pas toutes effectuées dans le délai de 12 mois

Aucun des quatre conseils scolaires visités n'avait terminé les 2 évaluations obligatoires de tous les nouveaux enseignants dans les 12 mois suivant leur embauche, comme ils sont censés le faire. Trois d'entre eux ont effectué les deux évaluations pour au moins 90 % du nouveau personnel enseignant au cours des deux premières années. L'un des conseils scolaires a eu de la difficulté à respecter la norme de 2 évaluations du rendement dans les 12 mois pour le nouveau personnel enseignant. Comme le montre la **figure 9**, au conseil de Hamilton-Wentworth, plus de 3 % des nouveaux enseignants ont été évalués après avoir terminé leur première année d'enseignement. De plus, nous avons relevé des cas où les enseignants qui n'avaient pas été évalués 2 fois en l'espace de 24 mois restaient membres du nouveau personnel enseignant jusqu'à ce que les 2 évaluations soient terminées.

Le nouveau Programme d'insertion professionnelle du nouveau personnel enseignant vise à offrir un soutien et une rétroaction sur le rendement pour que les nouveaux enseignants puissent bénéficier du perfectionnement professionnel requis pour s'améliorer. Le manque d'évaluations en temps opportun a une incidence sur la capacité des nouveaux enseignants à obtenir une rétroaction et à bénéficier du perfectionnement professionnel requis pour réussir dans la profession. Pour l'année scolaire 2016-2017, le Ministère a versé aux conseils scolaires de l'Ontario un financement affecté de 13,7 millions de dollars à utiliser uniquement dans le cadre du Programme d'insertion professionnelle du nouveau personnel enseignant.

Figure 9 : Rapidité des évaluations des nouveaux enseignants dans les conseils visités, au 30 juin 2017
Source des données : conseils scolaires visités

Conseil scolaire	Nombre de nouveaux enseignants embauchés (1er sept. 2011-30 juin 2015	Pourcentage des nouveaux enseignants qui ont fait l'objet de deux évaluations : Dans les 12 mois suivant l'embauche (exigence)	Dans les 12 à 24 mois suivant l'embauche	Dans les 24 à 36 mois suivant l'embauche	Plus de 36 mois après l'embauche	Pourcentage de nouveaux enseignants non évalués au 30 juin 2017
Halton Catholic	334	79	11	<1	<1	9
Hamilton-Wentworth	183	64	17	5	1	13
Hastings and Prince Edward	53	79	21	0	0	0
Toronto Catholic*	974	89	7	1	0	3

* Données d'évaluation au 30 avril 2017.

4.2.2 La plupart des membres du personnel enseignant chevronné ont été évalués au cours des cinq dernières années

Trois des quatre conseils scolaires visités effectuaient au moins 90 % des évaluations des membres du personnel enseignant chevronné dans le délai prescrit de cinq ans. Comme le montre la **figure 10**, le taux d'achèvement des conseils scolaires allait de 76 % à Hamilton-Wentworth à 97 % à Hastings and Prince Edward. Dans les quatre conseils visités, l'évaluation précédente n'était pas toujours suivie dans le système si la dernière évaluation avait été effectuée plus de cinq ans auparavant. Par conséquent, il n'était pas possible de savoir combien de temps s'était écoulé depuis la dernière évaluation de certains enseignants.

Figure 10 : Rapidité des évaluations des enseignants chevronnés dans les conseils visités, au 30 juin 2017
Source des données : conseils scolaires visités

Conseil scolaire	Nombre d'enseignants ayant au moins 5 ans d'expérience	Pourcentage d'enseignants évalués au cours des 5 dernières années (exigence)	Pourcentage d'enseignants évalués au cours des 7 dernières années	Pourcentage d'enseignants qui n'ont pas été évalués au cours des 7 à 10 dernières années	Pourcentage d'enseignants qui n'ont pas été évalués depuis plus de 10 ans ou sans date d'évaluation disponible
Halton Catholic	1,819	93	5	1	1
Hamilton-Wentworth	2,575	76	5	1	18
Hastings and Prince Edward	740	97	3	0	0
Toronto Catholic*	4,321	90	7	2	1

* Données d'évaluation au 30 avril 2017.

4.2.3 Le rendement de presque tout le personnel enseignant était jugé satisfaisant

Un conseil scolaire nous a dit que le processus d'évaluation du rendement du personnel enseignant prend beaucoup de temps, mais qu'il permet de lui donner une rétroaction. Un autre conseil nous a dit que, dans des cas isolés, la participation du syndicat peut prolonger le processus et compromettre l'intégrité de l'évaluation du rendement.

Le processus typique d'évaluation du personnel enseignant comprend une réunion avant l'observation en classe, une séance d'observation en classe, une réunion postérieure à l'observation et la préparation de l'évaluation écrite. Certains membres du personnel enseignant demandent aux représentants syndicaux d'assister aux réunions d'examen des évaluations du rendement. Il s'agit habituellement d'enseignants dont le rendement a été jugé insatisfaisant. La planification et la coordination des réunions d'examen avec les représentants syndicaux prolongent le processus.

Selon le manuel d'évaluation du rendement du personnel enseignant du Ministère, le rendement d'un membre du personnel enseignant chevronné peut être jugé satisfaisant ou insatisfaisant. Si ce rendement est jugé insatisfaisant, la direction doit élaborer un plan d'amélioration en collaboration avec l'enseignant et effectuer une autre évaluation du rendement dans les 60 jours. Si le rendement est toujours jugé insatisfaisant lors de la deuxième évaluation, l'enseignant est mis en état d'évaluation et doit faire l'objet d'une troisième évaluation dans les 120 jours suivant l'avis de mise en état d'évaluation. Si la troisième évaluation aboutit à une cote insatisfaisante, il est recommandé au conseil d'administration de mettre fin à l'emploi du membre. D'après nos discussions avec les quatre conseils scolaires, les syndicats d'enseignants jouent un rôle très actif lorsqu'un de leurs membres obtient une évaluation insatisfaisante. L'attribution d'une cote insatisfaisante à un membre du personnel enseignant chevronné entraîne des travaux administratifs supplémentaires, des réunions avec les syndicats et des évaluations de rendement supplémentaires pour la direction. Un conseil a indiqué que les évaluations insatisfaisantes donnaient souvent lieu à des griefs. Ces griefs sont généralement réglés par arbitrage, processus coûteux et chronophage.

La valeur des évaluations du personnel enseignant est réduite par le fait que toutes les observations en classe ont lieu à une date prédéterminée et que les enseignants peuvent choisir les leçons à évaluer à l'avance. Les enseignants sont plus susceptibles de se préparer davantage et de choisir leur meilleure matière, de sorte que la séance d'évaluation ne reflète peut-être pas fidèlement leur rendement.

Dans les quatre conseils que nous avons visités, moins de 1 % des enseignants obtenaient des cotes d'évaluation insatisfaisantes. Une association de conseillers scolaires à qui nous avons parlé nous a dit que le pourcentage d'enseignants qui reçoivent une cote insatisfaisante devrait être plus élevé. On nous a dit que la direction hésitait à attribuer des cotes insatisfaisantes, à moins de vouloir mettre fin à l'emploi d'un enseignant. Au cours des cinq dernières années, trois membres du personnel enseignant chevronné d'un conseil scolaire ont vu leurs évaluations insatisfaisantes révisées à satisfaisantes dans le cadre d'ententes de règlement des griefs avec les syndicats. Au cours de la même période, seuls trois autres membres du personnel enseignant chevronné de ce conseil ont été évalués comme insatisfaisants.

Le processus d'évaluation du rendement est conçu pour identifier les enseignants peu performants et leur fournir les soutiens nécessaires pour les aider à s'améliorer. Par conséquent, le temps d'administration supplémentaire requis pour mener à bien des évaluations insatisfaisantes dans ces cas n'est pas une bonne raison de ne pas procéder à une évaluation ou d'attribuer une cote satisfaisante. Si l'enseignant ne répond pas aux attentes, la direction doit lui attribuer une cote

appropriée et élaborer un plan d'amélioration pour l'aider.

4.2.4 La direction et la direction adjointe n'ont pas été évaluées dans les délais

Dans deux des quatre conseils, il y a eu des cas où le rendement de la direction et de la direction adjointe n'a pas été évalué au cours de la période de cinq ans. Les conseils scolaires ne veillent pas à ce que le rendement des personnes occupant ces postes de leadership soit régulièrement évalué. Selon un conseil, une direction solide et engagée peut avoir une incidence importante sur le rendement des élèves de l'école. Le taux de respect des délais fixés pour l'évaluation de la direction et de la direction adjointe variait entre 68 % à Hamilton-Wentworth et 98 % à Hastings and Prince Edward.

4.2.5 La mise en oeuvre des plans d'amélioration des écoles doit faire l'objet d'une surveillance plus étroite

Toutes les écoles sont tenues de soumettre à leur conseil scolaire un plan d'amélioration annuel axé sur l'amélioration du rendement des élèves grâce à un perfectionnement professionnel fondé sur des données probantes de leurs enseignants. La plupart des écoles soumettent leurs plans d'amélioration à leurs surintendants et rendent compte de la formation offerte au personnel enseignant. Toutefois, il y avait peu de preuves que les surintendants avaient vérifié si une formation avait réellement été offerte dans les domaines où le rendement des élèves laissait à désirer. Les conseils scolaires ne surveillent pas non plus l'incidence de la formation des titulaires de classe sur le rendement des élèves.

Sur une note positive, le conseil catholique de Halton dresse la liste de tous les plans d'amélioration des écoles sur son site Web, ce qui assure la transparence. Toutefois, aucun des conseils scolaires ne rend publics les résultats des plans d'amélioration des écoles.

4.2.6 Aucune directive n'est fournie concernant les évaluations du rendement des surintendants

Il n'y a aucune exigence selon laquelle le rendement des surintendants doit être évalué. Ces cadres supérieurs sont chargés de superviser toutes les activités des conseils scolaires. Leur rendement devrait être évalué régulièrement, et ils devraient recevoir une rétroaction sur les domaines susceptibles d'amélioration. D'après notre examen des quatre conseils scolaires visités, les directeurs de l'éducation effectuaient des examens ponctuels du rendement de leurs surintendants. Aucun des conseils scolaires visités n'avait établi de lignes directrices pour les évaluations périodiques du rendement de leurs surintendants.

Par comparaison, la directrice ou le directeur de l'éducation de chaque conseil doit être évalué régulièrement par le conseil d'administration. Le conseil catholique de Toronto et le conseil de Hastings and Prince Edward évaluent le rendement de leur direction tous les deux ans, tandis que le conseil catholique de Halton et le conseil de Hamilton-Wentworth procèdent à un examen annuel. Pour les quatre conseils visités, la directrice ou le directeur soumet une auto-évaluation, et les conseillers scolaires fournissent une évaluation finale. Aux conseils catholiques de Halton et de Toronto, tous les conseillers scolaires attribuent une cote de rendement à la direction dans des domaines clés, comme le leadership, la communication et les relations de travail. Les cotes sont ensuite combinées dans une cote globale, et les résultats sont remis à la direction. Les conseillers scolaires des deux autres conseils fournissent une évaluation globale de la directrice ou du directeur sans lui attribuer de cote de rendement.

RECOMMANDATION 2

Pour mieux s'assurer que le personnel qui a besoin d'une formation supplémentaire ou d'une aide pour travailler de manière plus efficace reçoit cette aide, les conseils scolaires doivent :

- mettre en place un système efficace d'évaluation du rendement pour tous les groupes d'employés, y compris les surintendants;
- effectuer des évaluations du rendement au besoin.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils scolaires reconnaissent qu'une évaluation approfondie des enseignants en temps opportun aide à améliorer l'efficacité pédagogique.

En ce qui concerne l'évaluation des surintendants, trois conseils scolaires se sont engagés à examiner et à mettre en œuvre un processus périodique d'évaluation du rendement. Le conseil catholique de Halton s'engage à revoir son processus d'évaluation actuel pour les surintendants.

Le conseil catholique de Toronto envisage également l'introduction d'un processus d'évaluation pour les gestionnaires et les autres employés non syndiqués.

Les quatre conseils scolaires prévoient passer en revue leurs processus actuels d'évaluation du rendement afin de cerner les points à améliorer pour accélérer l'évaluation de tous les employés.

RECOMMANDATION 3

Pour que le personnel enseignant bénéficie d'un perfectionnement professionnel fondé sur des données probantes qui met l'accent sur le rendement des élèves, les conseils scolaires doivent :

- demander à toutes les écoles d'élaborer des plans d'amélioration en fonction des résultats et des écarts de rendement de leurs élèves;
- examiner et analyser tous les rapports d'amélioration des écoles afin d'adapter la formation réelle aux plans d'amélioration;
- surveiller le rendement des élèves dans les domaines où un perfectionnement professionnel a été offert afin de mesurer l'efficacité de la formation, et rendre les résultats publics.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils scolaires conviennent qu'ils doivent remplir et surveiller les plans d'amélioration des écoles pour en évaluer l'efficacité. Ils reconnaissent que tous les plans d'amélioration des écoles doivent tenir compte des lacunes en matière de rendement et décrire la formation proposée pour le personnel afin d'améliorer l'efficacité pédagogique. Les conseils scolaires entendent continuer d'analyser les données pour cerner les besoins en apprentissage des élèves et les lacunes existantes.

Les conseils scolaires prévoient continuer à utiliser les visites des écoles par les surintendants pour s'assurer que le perfectionnement professionnel local est approprié et offert en temps opportun pour répondre aux besoins en apprentissage cernés dans les plans d'amélioration des écoles.

Le conseil de Hastings and Prince Edward compte élaborer des mesures de l'efficacité de la formation et rendre publics les résultats agrégés. Les trois autres conseils prévoient surveiller l'efficacité de leurs efforts de perfectionnement professionnel et leur incidence sur le rendement des élèves.

4.3 Affectation des ressources en dotation

4.3.1 Le rendement des élèves n'est pas considéré comme un facteur clé dans l'affectation du personnel enseignant

Chaque conseil est chargé de promouvoir le rendement des élèves et d'assurer une intendance efficace des ressources. Les membres de la direction du conseil scolaire catholique de Toronto et du conseil de Hamilton-Wentworth à qui nous avons parlé nous ont dit que les élèves des petites classes obtiennent de meilleurs résultats que ceux des classes plus nombreuses, car les enseignants peuvent accorder une plus grande attention à chaque élève. De même, une étude de l'Association canadienne d'éducation financée par le Ministère en 2010 a révélé que les classes plus petites favorisent un enseignement plus compétent et plus efficace, ainsi qu'une plus grande capacité d'apprentissage scolaire et social, un engagement accru et un comportement moins perturbateur chez les élèves.

En ce qui a trait au nombre de postes d'enseignants dans chaque école, la direction de trois des quatre conseils scolaires nous a informés que ses décisions étaient principalement fondées sur les restrictions provinciales relatives à la taille des classes. Le quatrième conseil, Hamilton-Wentworth, a utilisé un modèle de dotation différencié pour l'année scolaire 2015-2016 qui réduit la taille moyenne des classes pour les écoles affichant un faible rendement scolaire. En Ontario, ces restrictions sont les mêmes pour tous les élèves de la même année, à l'exception des classes pour élèves en difficulté. Nous avons remarqué que le gouvernement du Québec a proposé de plus petites classes pour les élèves de l'élémentaire dans les régions défavorisées (20 par rapport à 26).

Les coûts de dotation représentent environ 80 % des dépenses des conseils. Le groupe d'employés le plus important est celui des titulaires de classe. Les conseils ont peu de contrôle sur les coûts des employés pour les enseignants et les autres groupes d'employés syndiqués du secteur de l'éducation, car ces coûts sont déterminés lors de négociations centrales au niveau provincial. Par conséquent, les conseils scolaires qui ont des classes plus petites courent le risque d'enregistrer un déficit, comme cela s'est produit au conseil catholique de Toronto en 2014-2015 (voir la **section 4.6.1**).

4.3.2 Conformité aux restrictions relatives à la taille des classes

Les restrictions relatives à la taille des classes pour toutes les années qui étaient en place au moment de notre audit sont énoncées dans un règlement d'application de la *Loi de 1990 sur l'éducation* (voir la **figure 11**).

Pour 2015-2016, dernière année scolaire pour laquelle nous disposions de données financières et non financières complètes au moment de notre audit, nous avons examiné la taille des classes en septembre 2015 pour tous les niveaux de l'élémentaire (maternelle, 1re à 3e année, et 4e à 8e année). Les quatre conseils que nous avons visités respectaient le règlement sur la taille des classes à la date de conformité.

Nous avons également étudié les données fournies par les conseils scolaires pour déterminer la taille moyenne des classes de la 1re à la 3e année à deux autres dates entre le 31 octobre et le 30 juin pour chaque conseil. Nos tests ont révélé que les quatre conseils avaient excédé la limite selon laquelle le pourcentage de classes de la 1re à la 3e année qui comptent plus de 20 élèves ne doit pas dépasser 10 %. Le nombre de classes comptant plus de 20 élèves variait entre 14 % et 29 % pour les quatre conseils visités, mais presque toutes les classes de la 1re à la 3e année ne comptaient pas plus que le maximum de 23 élèves.

4.3.3 Incidence du profil démographique sur le rendement des élèves

Le Ministère octroie des fonds supplémentaires aux conseils scolaires comptant le plus grand nombre

Figure 11 : Restrictions relatives à la taille des classes par année scolaire

Source des données : *Loi de 1990 sur l'éducation*, Règl. de l'Ont.132/12, en vigueur jusqu'au 29 juin 2017

Année	Restrictions relatives à la taille des classes
Maternelle à temps plein (maternelle et jardin d'enfants)	• La taille moyenne des classes par conseil scolaire ne doit pas dépasser 26.
Classes élémentaires (1re à 3e année)	• Maximum de 23 élèves. • Au moins 90 % des classes d'un conseil scolaire doivent compter 20 élèves ou moins.
4e à 8e année	• La réglementation prescrit la taille moyenne des classes, qui peut aller de 18,5 à 26,4, pour 36 conseils scolaires. • Les 36 autres conseils scolaires sont limités à une taille moyenne de 24,5 élèves par classe.
Classes mixtes (élémentaires et 4e à 8e année)	• Maximum de 23 élèves.
École secondaire	• La taille moyenne des classes par conseil scolaire ne doit pas dépasser 22 élèves par classe.

* Taille maximale réglementaire des classes de la 4e à la 8e année pour les quatre conseils visités : Halton Catholic, 25,2; Hamilton-Wentworth, 25,1; Hastings and Prince Edward, 24,32; Toronto Catholic, 25,7.

d'élèves à risque de faible rendement scolaire en raison de facteurs socioéconomiques, y compris les élèves qui sont issus de ménages à faible revenu, qui ont émigré d'un pays non anglophone au cours des cinq dernières années, qui ont des parents peu scolarisés, ou qui vivent dans des ménages monoparentaux.

Le Ministère se fonde sur ces facteurs pour calculer l'indice des possibilités d'éducation pour chaque école. Un indice plus élevé signifie que les élèves ont moins de possibilités d'éducation, tandis qu'un indice plus faible signifie qu'ils en ont plus.

Comme le montre la **figure 12**, nous avons comparé les quatre conseils visités et constaté que les élèves des conseils qui comptaient proportionnellement plus d'élèves ayant des besoins particuliers, issus de familles à faible revenu ou exposés à d'autres facteurs de risque socioéconomiques affichaient un rendement moyen plus faible.

4.3.4 Les conseils offrent d'autres soutiens aux écoles dont les élèves affichent un rendement inférieur

Sur une note positive, les quatre conseils visités nous ont informés des soutiens supplémentaires qu'ils offrent ou prévoient offrir aux écoles dont les élèves éprouvent des difficultés.

Le conseil catholique de Halton considère son modèle d'enseignants itinérants et de conseillers pédagogiques comme un élément clé de la réussite de ses élèves. Les enseignants itinérants et les conseillers pédagogiques sont des spécialistes travaillant à temps plein qui visitent chaque école une fois par semaine pour offrir un encadrement pédagogique aux titulaires de classe, à la demande du titulaire même ou de la direction de l'école. Le conseil de Hastings and Prince Edward affecte également des conseillers pédagogiques aux écoles dont les élèves éprouvent des difficultés pour que ceux-ci fournissent une formation professionnelle ciblée. D'après les statistiques fournies au Ministère pour l'année scolaire 2014-2015, l'Ontario comptait plus de 1 200 conseillers pédagogiques dont la rémunération estimative combinée dépassait 120 millions de dollars par an.

Figure 12 : Comparaison des facteurs démographiques et des résultats de l'OQRE pour les quatre conseils scolaires visités, année scolaire 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation et Bureau de la qualité et de la responsabilité en éducation

	Province	Halton Catholic	Hamilton-Wentworth	Hastings and Prince Edward	Toronto Catholic[1]
Statistiques socioéconomiques (médiane pour le conseil)					
Indice des possibilités d'éducation[2]	**14**	9	16	16	21
Pourcentage de ménages à faible revenu (revenu inférieur à 43 546 $)	**18**	10	21	21	27
Pourcentage d'élèves ayant des besoins particuliers	**15**	8	15	18	14
Pourcentage de nouveaux arrivants (qui sont en Ontario depuis cinq ans)	**2**	4	2	<1	9
Résultats de l'OQRE pour 2015-2016[3,4]					
Nombre de tests de l'OQRE auxquels au moins 75 % des élèves ont obtenu une note de passage	**4**	7	3	2	4
Nombre de tests de l'OQRE où le pourcentage d'élèves qui ont réussi dépassait la moyenne provinciale	**s.o.**	9	0	0	6

1. Nous avons utilisé les résultats de l'OQRE de 2014-2015 pour les élèves de 3e et 6e années, car le conseil catholique de Toronto n'a pas participé aux tests de l'OQRE en 2015-2016.
2. Un indice plus élevé signifie que les élèves ont moins de possibilités d'éducation, tandis qu'un indice plus faible signifie qu'ils en ont plus.
3. Les résultats de l'OQRE mesurent le pourcentage d'élèves qui ont passé les examens et qui ont obtenu un niveau 3 ou 4, ce qui équivaut à une note de B ou plus. Il y a neuf tests de l'OQRE au total.
4. Les résultats du TPCL ont été combinés pour les élèves qui ont passé le test pour la première fois et les élèves admissibles antérieurement.

De plus, au moment de notre audit, le conseil catholique de Toronto avait mis en place un programme d'intervention en littératie pour les élèves de 1re et 2e années dans le quart de ses écoles élémentaires. Ce programme offre aux élèves un soutien supplémentaire en lecture de 60 minutes par jour pendant 16 semaines. Les résultats des élèves et les facteurs socioéconomiques ont été utilisés pour identifier les bénéficiaires de ces services.

Au moment de notre audit, le conseil de Hamilton-Wentworth prévoyait affecter d'autres spécialistes de la lecture et réaffecter stratégiquement les directeurs et directeurs adjoints aux écoles prioritaires désignées en fonction de facteurs socioéconomiques et de leurs faibles résultats à l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE), à compter de l'année scolaire 2017-2018. Les résultats à l'IMDPE sont fondés sur les questionnaires remplis par le personnel enseignant de maternelle à l'échelle du Canada. Ils permettent de déterminer si les enfants répondent aux attentes de développement adaptées à l'âge. L'objectif est de fournir des ressources supplémentaires pour aider les élèves à satisfaire aux attentes de développement au moment d'entrer en 1re année.

RECOMMANDATION 4

Afin d'aider les élèves à améliorer leur rendement et d'assurer une gestion efficace des ressources, les conseils scolaires doivent :

- au besoin, affecter des enseignants supplémentaires et d'autres ressources de soutien aux écoles dont les élèves affichent un rendement inférieur;
- surveiller l'efficacité des ressources supplémentaires et leur incidence sur le rendement des élèves, et apporter des ajustements au besoin.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils scolaires conviennent que des ressources supplémentaires devraient être affectées aux écoles où le rendement scolaire est faible.

- Trois conseils prévoient continuer de fournir des ressources supplémentaires aux écoles affichant un rendement scolaire inférieur dans les limites des fonds disponibles. Le conseil catholique de Halton prévoit mettre l'accent sur le renforcement de la capacité des enseignants et continuer d'utiliser son modèle de consultant en enseignement pour offrir un soutien aux écoles qui en ont besoin.
- Tous les conseils scolaires comptent surveiller l'efficacité des ressources supplémentaires et leur incidence sur le rendement des élèves et apporter des ajustements au besoin.

4.4 Les conseils scolaires réorientent les fonds destinés aux élèves à risque et aux élèves qui ne maîtrisent pas couramment la langue d'enseignement

4.4.1 Les fonds versés pour les élèves à risque ne sont pas tous dépensés comme prévu

Le Ministère verse des fonds supplémentaires aux conseils scolaires par l'entremise de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage (SPAA) dans le but d'aider les élèves qui présentent un risque plus élevé de connaître des difficultés scolaires en raison de facteurs socioéconomiques. Ces facteurs comprennent les ménages à faible revenu, l'immigration récente, le faible niveau de scolarité des parents et les ménages monoparentaux. La composante la plus importante de la SPAA n'est pas affectée, et les conseils peuvent choisir les programmes et soutiens à offrir. Parmi les programmes offerts par les conseils scolaires, mentionnons les programmes de déjeuners, les clubs d'aide aux devoirs, les programmes d'aide à la lecture et le soutien individualisé aux élèves. Mais les conseils scolaires peuvent aussi utiliser le financement à d'autres fins.

Comme le montre la **figure 13**, en 2015-2016, le conseil catholique de Toronto n'a utilisé que 50 % (23,1 millions de dollars) des 46,5 millions de la SPAA pour les élèves à risque, tandis que les fonds restants ont servi à combler un manque à gagner dans les salaires du personnel enseignant et dans le financement de l'éducation de l'enfance en difficulté. Même si le conseil a réaffecté la moitié des fonds de la SPAA, il a dépensé plus que l'affectation de 6,6 millions de dollars pour les élèves à risque.

Selon un rapport de l'Inner City Advisory Committee du conseil scolaire de district de Toronto, ce conseil scolaire, qui sert également la même région de la province, a réorienté 42 % (61 millions de dollars) du financement total de 144 millions de dollars de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage pour l'année scolaire 2014-2015, afin de combler les manques à gagner dans les salaires et avantages sociaux des enseignants et dans les coûts liés à l'éducation de l'enfance en difficulté et aux enseignants suppléants. En 2015-2016, les deux conseils de Toronto ont reçu 189,4 millions de dollars, soit 38 % du total des fonds de la SPAA dans la province. Seule une petite partie des fonds versés à ces deux conseils scolaires était réservée aux élèves à risque, soit 14 % au conseil catholique de Toronto et 11 % au conseil scolaire de district de Toronto.

Nous avons également remarqué que le conseil de Hamilton-Wentworth n'avait pas dépensé 1,3 million de dollars des fonds de la SPAA réservés aux élèves à risque. Les dossiers du conseil scolaire indiquent qu'une partie des fonds de la SPAA a été dépensée pour des services d'éducation de l'enfance en difficulté et des professeurs de musique.

Parmi les quatre conseils scolaires visités, le conseil catholique de Toronto a reçu la SPAA la plus élevée par élève, car il compte un pourcentage

Figure 13 : Financement et utilisation de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage (SPAA) par les conseils scolaires visités, année scolaire 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation et conseils scolaires visités

	Financement total de la SPAA (en millions de dollars)	Fonds non affectés (en millions de dollars)	Fonds affectés (en millions de dollars)	Pourcentage de fonds affectés	Montant du financement total de la SPAA non affecté aux élèves à risque (en millions de dollars)	Pourcentage du financement total de la SPAA non affecté aux élèves à risque
Province	500,3	350,5	149,8	30	s.o.*	s.o.*
Toronto Catholic	46,5	39,9	6,6	14	23,4	50
Hamilton-Wentworth	16,6	13,4	3,2	19	1,3	8
Hastings and Prince Edward	2,6	1,4	1,2	45	1,4	53
Halton Catholic	2,4	0,4	2,0	82	0,1	4

* Données non suivies par le Ministère.

plus élevé d'élèves à risque de rendement scolaire médiocre.

Le conseil catholique de Toronto n'a pas enfreint les restrictions du financement, mais nous avons remarqué que les élèves des écoles élémentaires des quartiers où le revenu des ménages est faible obtenaient systématiquement des résultats scolaires inférieurs à ceux des élèves des écoles des quartiers plus riches. Comme le montre la **figure 14**, il y a un écart de rendement marqué entre les écoles élémentaires des quartiers à revenu élevé et les écoles élémentaires des quartiers à faible revenu du conseil catholique de Toronto. Cet écart met en évidence l'importance d'utiliser les fonds de la SPAA dans le but visé en mettant l'accent sur les élèves qui présentent un plus grand risque de rendement scolaire médiocre.

4.4.2 Certains fonds destinés aux élèves qui apprennent l'anglais sont réaffectés, alors que ceux-ci continuent d'obtenir des résultats inférieurs aux normes provinciales

Le Ministère fournit une allocation au titre du volet English as a Second Language/English Literacy Development (Allocation ESL/ELD). Cette allocation vise à enseigner l'anglais aux récents immigrants provenant de pays non anglophones et aux enfants qui parlent le plus souvent une langue autre que l'anglais ou le français à la maison. Malgré l'objectif clair de ce financement, aucune portion de l'Allocation ESL/ELD n'est limitée à l'enseignement d'une langue aux nouveaux immigrants.

Comme le montre la **figure 15**, en 2015-2016, deux des conseils scolaires que nous avons visités (conseils catholiques de Toronto et de Halton) n'ont pas dépensé tous les fonds alloués pour les apprenants de l'anglais. Le conseil catholique de Toronto nous a dit qu'il avait utilisé 10 des 23,9 millions de dollars de l'Allocation ESL/ELD pour atténuer les pressions financières découlant du sous-financement des salaires des enseignants et des coûts plus élevés de l'éducation de l'enfance en difficulté. Pourtant, dans son plan d'amélioration de l'apprentissage 2014-2018, le conseil déclarait : [***traduction***] « … nos données [sur les résultats aux tests de l'OQRE] indiquent que nous devrons redoubler d'efforts pour les élèves qui apprennent l'anglais et ceux qui ont des besoins particuliers ». La **figure 16** montre que les apprenants de l'anglais

Figure 14 : Comparaison des résultats aux tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE)[1] entre les élèves vivant dans des collectivités à revenu élevé et ceux vivant dans des collectivités à faible revenu, Toronto Catholic District School Board, 2012-2013 à 2014-2015[2]

Source des données : Toronto Catholic District School Board

	Taux de réussite moyens de l'OQRE (%)					
	3e année			6e année		
	Lecture	Écriture	Mathématiques	Lecture	Écriture	Mathématiques
Année scolaire 2014-2015[3]						
Écoles à revenu élevé - moyenne	81	89	78	88	90	68
Écoles à faible revenu - moyenne	64	75	57	70	71	41
Écart de rendement - différence	(17)	(14)	(21)	(18)	(19)	(27)
Année scolaire 2013-2014[3]						
Écoles à revenu élevé - moyenne	86	91	84	84	88	70
Écoles à faible revenu - moyenne	63	75	56	67	73	41
Écart de rendement - différence	(23)	(16)	(28)	(17)	(15)	(29)
Année scolaire 2012-2013[3]						
Écoles à revenu élevé - moyenne	80	87	82	84	86	73
Écoles à faible revenu - moyenne	61	74	59	63	70	43
Écart de rendement - différence	(19)	(13)	(23)	(21)	(16)	(30)

1. Les résultats de l'OQRE mesurent le pourcentage d'élèves qui obtiennent un niveau 3 ou 4, ce qui équivaut à une note de B.
2. Le conseil catholique de Toronto n'a pas participé aux tests de l'OQRE de 2015-2016 en raison de problèmes syndicaux.
3. Nous avons sélectionné 25 écoles situées dans des quartiers où le revenu des ménages est le plus faible et 25 écoles situées dans des quartiers où le revenu des ménages est le plus élevé selon le revenu médian des ménages en 2013. Ces 50 écoles sont comparées pour les 3 années. Ce conseil compte 168 écoles élémentaires.

Figure 15 : Financement et utilisation du volet ESL/ELD[1] par les quatre conseils scolaires visités, année scolaire 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation et conseils scolaires visités

Conseil scolaire	Financement du volet ESL/ELD (en millions de dollars)	Montant affecté à l'enseignement aux apprenants de l'anglais (en millions de dollars)	Fonds dépensés en trop / sous-utilisés pour le volet ESL/ELD (en millions de dollars)	Pourcentage du financement total dépensé en trop / sous-utilisé pour le volet ESL/ELD
Toronto Catholic	23,9	13,9	(10,0)	(42)
Hamilton-Wentworth[2]	4,6	4,6	0	0
Halton Catholic	3,0	2,7	(0,3)	(10)
Hastings and Prince Edward[3]	0,1	s.o.	s.o.	s.o.

1. English as a Second Language/English Literacy Development (anglais langue seconde/perfectionnement de l'anglais).
2. Ce conseil a également dépensé un montant supplémentaire de 284 000 $ pour les nouveaux arrivants syriens financés dans le cadre d'une entente de paiement de transfert.
3. Le conseil de Hastings and Prince Edward ne surveille pas la façon dont le financement du volet ESL/ELD est dépensé.

Figure 16 : Résultats des apprenants de l'anglais du Toronto Catholic District School Board aux tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE)[1] par rapport à la moyenne des conseils, 2011-2012 à 2013-2014

Source des données : Toronto Catholic District School Board

	Taux de réussite aux tests de l'OQRE (%)			
	3e année		6e année	
	Lecture	Mathématiques	Lecture[2]	Mathématiques[2]
Année scolaire 2014-2015				
Tous les élèves participants	71	65	80	53
Apprenants de l'anglais	63	57	s.o.	s.o.
Écart de rendement - différence	(8)	(8)	s.o.	s.o.
Année scolaire 2013-2014				
Tous les élèves participants	73	68	75	55
Apprenants de l'anglais	62	61	57	41
Écart de rendement - différence	(11)	(7)	(18)	(14)
Année scolaire 2012-2013				
Tous les élèves participants	70	69	74	56
Apprenants de l'anglais	56	58	60	50
Écart de rendement - différence	(14)	(11)	(14)	(6)
Année scolaire 2011-2012				
Tous les élèves participants	68	70	73	59
Apprenants de l'anglais	57	55	55	46
Écart de rendement - différence	(11)	(15)	(18)	(13)

1. Les résultats de l'OQRE mesurent le pourcentage d'élèves qui obtiennent un niveau 3 ou 4, ce qui équivaut à une note de B.
2. Les données sur les résultats des apprenants de l'anglais aux tests de lecture et de mathématiques de 6e année de l'OQRE ne sont pas disponibles pour l'année scolaire 2014-2015.

dans les écoles élémentaires catholiques de Toronto ont obtenu un rendement inférieur à la moyenne du conseil scolaire en lecture et mathématiques de 3e année de 2011-2012 à 2014-2015 et en lecture et mathématiques de 6e année de 2011-2012 à 2013-2014. Il s'agit des plus récents résultats aux tests de l'OQRE disponibles pour le conseil catholique de Toronto. Au cours de l'année scolaire 2016-2017, ce conseil a continué de réaffecter l'Allocation ESL/ELD, 10,8 des 25,3 millions de dollars de cette allocation ayant été utilisés ailleurs.

4.4.3 Fonds affectés utilisés comme prévu

Dans chacun des conseils scolaires que nous avons visités, nous avons examiné un échantillon d'opérations effectuées au cours des deux dernières années (2014-2015 et 2015-2016) à partir des enveloppes de financement suivantes, qui sont réservées à des fins particulières :

- le financement devant couvrir les coûts des conseils et les frais d'administration;
- la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage, qui cible les élèves à risque de rendement scolaire médiocre;
- la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté, destinée aux élèves ayant des besoins particuliers.

Nous avons vérifié si les fonds étaient dépensés de façon appropriée et étaient déclarés conformément aux lignes directrices du Ministère. Selon nos tests, les conseils scolaires ont utilisé la partie affectée du financement reçu aux fins auxquelles elle était destinée.

RECOMMANDATION 5

Afin de s'assurer que les fonds destinés à des priorités précises en matière d'éducation sont utilisés aux fins prévues, les conseils scolaires doivent axer l'utilisation du financement sur les domaines fondés sur des données probantes où les élèves à risque et ceux qui apprennent l'anglais affichent un rendement inférieur aux normes provinciales.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Le conseil catholique de Toronto reconnaît les divers niveaux de besoins socioéconomiques présents dans la région de Toronto et leur incidence sur la capacité des élèves à risque à atteindre les objectifs de rendement. Le conseil prévoit modifier l'affectation des ressources, dans les limites des fonds disponibles, dans les secteurs où les besoins sont les plus grands. Le conseil de Hamilton-Wentworth prévoit examiner le financement des priorités en matière d'éducation pour les élèves à risque et les apprenants de l'anglais dont le rendement est inférieur aux normes provinciales, particulièrement les nouveaux arrivants syriens.

Le conseil de Hastings and Prince Edward affirme que le financement non limité à une fin précise servira à améliorer le rendement des élèves conformément aux priorités locales.

En 2015-2016, le conseil catholique de Halton a dépensé 96 % de la SPAA pour les élèves à risque et affecté 92 % de l'Allocation ESL/ELD à la formation linguistique des apprenants de l'anglais.

4.5 Éducation de l'enfance en difficulté – Répartition inéquitable des ressources et temps d'attente excessifs pour les services

4.5.1 Les élèves ayant des besoins particuliers ne reçoivent pas de services adaptés à leurs besoins

Les quatre conseils scolaires que nous avons visités avaient des listes pour les élèves ayant des besoins particuliers qui attendaient d'être évalués ou servis par des professionnels dans les domaines de la psychologie ou de l'orthophonie. Dans les quatre conseils scolaires, les élèves ayant des besoins particuliers reçoivent habituellement des services préliminaires pour le problème soupçonné, qui sont fournis par le titulaire de classe en consultation avec les spécialistes, avant d'être officiellement évalués par des spécialistes. Toutefois, les évaluations effectuées par les spécialistes donnent un aperçu des besoins particuliers de l'élève qui permet au conseil scolaire de concevoir un plan à long terme pour la prestation des services qui répondent le mieux à ces besoins.

Ces évaluations sont utilisées par le Comité d'identification, de placement et de révision (CIPR) de chaque conseil scolaire, qui détermine si un élève satisfait aux critères d'une anomalie particulière et recommande le placement approprié pour que l'élève reçoive les soutiens et les services répondant à ses besoins particuliers.

Une évaluation psychologique se penche sur le raisonnement, l'apprentissage et le comportement, tandis qu'une évaluation psychopédagogique met l'accent sur les difficultés d'apprentissage d'un élève. L'évaluation peut comprendre des entrevues, des observations, des tests et des consultations avec d'autres professionnels qui s'occupent de l'élève.

Aucun des quatre conseils visités n'avait fait faire toutes les évaluations spécialisées en temps opportun, comme le montre la **figure 17**. Dans trois conseils, la proportion des élèves inscrits sur les listes d'attente qui attendaient une évaluation

Figure 17 : Élèves attendant d'être évalués par des spécialistes dans les quatre conseils scolaires visités

Source des données : conseils scolaires visités

	Toronto Catholic	Hamilton-Wentworth	Halton Catholic	Hastings and Prince Edward
Évaluations psychologiques ou psychopédagogiques				
Nombre d'élèves sur la liste d'attente	1 063	386	295	37
Nombre d'élèves sur la liste d'attente depuis plus d'un an	292	134	70	0
Pourcentage d'élèves sur la liste d'attente depuis plus d'un an	27	35	24	0
Temps d'attente médian sur la liste (en jours)	s.o. *	184	184	87
Plus long temps d'attente sur la liste (en jours)	1 876	853	768	199
Évaluations orthophoniques				
Nombre d'élèves sur la liste d'attente	645	97	48	235
Nombre d'élèves sur la liste d'attente depuis plus d'un an	34	0	0	75
Pourcentage d'élèves sur la liste d'attente depuis plus d'un an	5	0	0	32
Temps d'attente médian sur la liste (en jours)	135	66	60	221
Plus long temps d'attente sur la liste (en jours)	1 400	199	197	1 528

* Comme les données de ce conseil sont enregistrées manuellement par des psychologues de la région qui utilisent différents formats, le temps d'attente moyen n'était pas facilement disponible.

psychologique depuis plus d'un an allait de 25 % à environ 33 %. Certains élèves figuraient sur les listes d'attente depuis plus de deux ans. Dix élèves du conseil catholique de Toronto figuraient sur la liste d'attente d'évaluation psychologique depuis plus de quatre ans, car le conseil était d'avis que d'autres élèves avaient des besoins plus urgents. Ces 10 élèves ont été évalués à la fin de juin 2017.

De plus, deux conseils scolaires comptaient des élèves qui avaient attendu une évaluation orthophonique pendant plus d'un an. Nous avons constaté que quatre élèves du conseil de Hastings and Prince Edward attendaient une évaluation orthophonique depuis plus de trois ans. Le conseil a expliqué que les problèmes de ces élèves – un zézaiement ou un léger problème d'élocution, par exemple – avaient un effet mineur sur leur rendement scolaire, et que la priorité avait été accordée aux évaluations plus urgentes.

Les conseils scolaires que nous avons visités et les associations de conseillers scolaires que nous avons contactées nous ont dit que les évaluations des spécialistes n'étaient pas effectuées en temps opportun, car il était difficile de recruter des spécialistes étant donné leur pénurie dans la région et les salaires moins concurrentiels offerts par les conseils scolaires. Il était également difficile de trouver des spécialistes répondant aux exigences religieuses ou linguistiques des conseils catholiques ou francophones.

4.5.2 Les parents paient des évaluations externes pour éviter les listes d'attente

Dans le conseil catholique de Halton, le nombre d'évaluations psychologiques externes a augmenté de 78 %, passant de 354 en 2012-2013 à 631 en 2016-2017. Selon le conseil, cela pourrait être dû aux parents qui paient une évaluation privée afin d'éviter les temps d'attente ou de faire appel au spécialiste de leur choix. Bien que le personnel du conseil doive examiner les évaluations externes avant de les intégrer aux plans d'enseignement des élèves ou aux décisions du CIPR, ces élèves ayant des besoins particuliers peuvent recevoir des services adaptés à leurs besoins plus rapidement. Les trois autres conseils ne faisaient pas le suivi des évaluations externes.

4.5.3 La plupart des conseils ne font pas faire d'évaluations durant l'été pour réduire les listes d'attente

Trois des quatre conseils scolaires visités ne faisaient pas faire d'évaluations par des spécialistes durant les mois d'été où les écoles étaient fermées, ce qui aiderait à réduire les arriérés. Seul le conseil catholique de Halton nous a dit qu'il faisait faire certaines évaluations psychologiques durant l'été, mais seulement si des fonds étaient disponibles. Aux termes de la convention collective conclue avec un des trois autres conseils, les psychologues et les orthophonistes ne peuvent pas travailler en dehors des 10 mois d'ouverture des écoles.

4.5.4 Les temps d'attente pour une évaluation varient considérablement, même dans les écoles du même conseil

Les temps d'attente pour une évaluation par un spécialiste peuvent varier considérablement selon l'école fréquentée. Les quatre conseils affectent chacun de leurs spécialistes à un groupe précis d'écoles. Les listes d'attente pour les conseils de Halton, de Hamilton-Wentworth et de Hastings and Prince Edward sont regroupées électroniquement au niveau du conseil. Bien que les listes d'attente soient colligées centralement, les spécialistes ne travaillent que pour les écoles qui leur sont assignées. Le travail n'a pas été partagé avec les spécialistes ayant une charge de travail moins lourde pour réduire les arriérés. Au moment de notre audit, 6 psychologues du conseil de Hamilton-Wentworth avaient plus de 30 évaluations en attente, tandis que 6 autres en avaient moins de 10. Dans un secteur de Hamilton-Wentworth, au moment de notre audit, un élève avait attendu plus de 2 ans (853 jours) pour une évaluation, tandis que dans une autre école, la période d'attente la plus longue était de moins de 6 mois (164 jours).

Le conseil catholique de Toronto ne regroupe pas l'information sur les listes d'attente à l'échelle du conseil. Il compte 48 psychologues de secteur chargés d'effectuer des évaluations psychologiques, lesquels tiennent leurs propres listes d'attente en utilisant différents formats selon les écoles servies. Ces listes sont communiquées deux fois par année à la surintendance de l'éducation de l'enfance en difficulté. Étant donné que l'information sur la liste d'attente n'est pas regroupée, le conseil scolaire ne peut pas classer correctement les élèves aux fins des évaluations. D'après notre examen de la liste d'attente du conseil catholique de Toronto, la plus longue période d'attente par élève varie considérablement selon les psychologues du conseil. La plus longue période d'attente sur la liste d'un psychologue de la région était de plus de 5 ans (1 876 jours), tandis que dans une autre région, la période d'attente la plus longue était inférieure à un mois (23 jours). Le nombre d'évaluations en attente variait aussi considérablement d'un psychologue à l'autre, car un psychologue d'une région avait 70 évaluations en attente, tandis que 4 autres psychologues de différentes régions en avaient chacun moins de 10. En l'absence de centralisation des listes d'attente et de redistribution des dossiers, les services liés aux évaluations psychologiques ne peuvent pas être fournis aux élèves de façon équitable et en temps opportun.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que toutes les évaluations des besoins particuliers sont effectuées en temps opportun et de façon équitable, les conseils scolaires doivent :

- établir des délais raisonnables pour les évaluations psychologiques et orthophoniques;
- avoir accès à toutes les listes d'attente à l'échelle du conseil et utiliser cette information pour réassigner des évaluations aux spécialistes dont la charge de travail est moins lourde;
- mettre en oeuvre un plan pour éliminer les arriérés;

- assurer le suivi du recours à des évaluations externes afin de mieux déterminer la demande.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Les quatre conseils conviennent qu'il est essentiel d'évaluer les besoins particuliers en temps opportun afin de pouvoir offrir les services les plus appropriés aux élèves affectés. Les conseils suivront leurs évaluations des besoins particuliers afin de vérifier si celles-ci sont effectuées en temps opportun dans le contexte des ressources actuellement disponibles.

Le conseil catholique de Toronto convient qu'un système de gestion des cas approprié conçu à des fins pédagogiques permettra d'assurer une prestation plus équitable des services. Les conseils de Hamilton-Wentworth et de Hastings and Prince Edward conviennent d'utiliser leurs listes d'attente centralisées afin de réaffecter les évaluations à leurs spécialistes dont la charge de travail est moins lourde. Le conseil catholique de Halton prévoit continuer de redistribuer les évaluations entre les spécialistes au besoin.

Le conseil catholique de Halton compte réduire les temps d'attente, examiner les soutiens affectés au processus d'évaluation chaque année et allouer des ressources supplémentaires, au besoin. Le conseil catholique de Toronto, quant à lui, croit qu'un nouveau système de gestion des cas permettra une surveillance accrue et assurera une prestation plus équitable et plus rapide des services aux élèves. Les deux autres conseils prévoient chercher des moyens d'éliminer l'arriéré.

Le conseil catholique de Halton surveille l'utilisation d'évaluations externes par les parents des élèves qui ont des besoins particuliers. Les trois autres conseils prévoient surveiller cette information à l'avenir.

4.5.5 La répartition des aides-enseignants entre les écoles peut être améliorée

Dans chacun des conseils scolaires visités, nous avons comparé le nombre d'élèves ayant des besoins particuliers officiellement identifiés au nombre d'aides-enseignants (qui aident les élèves ayant une incapacité en salle de classe). Nous avons constaté que ce ratio allait de 5,6:1 à Hamilton-Wentworth à 7,4:1 à Halton.

Chaque conseil scolaire affecte d'abord les aides-enseignants aux classes d'éducation de l'enfance en difficulté où leurs services sont requis. Les autres aides-enseignants sont affectés aux écoles – pour les classes intégrées – en fonction des méthodes de répartition de chaque conseil scolaire. Tous les conseils visités avaient des moyens de prioriser le soutien offert par les aides-enseignants aux élèves ayant des besoins particuliers dans des classes intégrées. Dans les conseils de Hamilton-Wentworth et de Hastings and Prince Edward, un consultant ou un coordonnateur de l'éducation de l'enfance en difficulté, en consultation avec la direction, détermine le soutien dont chaque élève a besoin. Nous avons toutefois constaté que le processus est subjectif et qu'il peut entraîner une répartition inéquitable des aides-enseignants dans les écoles.

Par contraste, les conseils catholiques de Toronto et de Halton utilisent une méthode de notation normalisée pour tenir compte des comportements des élèves, de leur capacité de communiquer et de leur degré d'indépendance dans les activités quotidiennes, afin de déterminer le niveau de soutien nécessaire et d'affecter des aides-enseignants à chaque école. Toutefois, nous avons remarqué que l'affectation réelle des aides-enseignants par le conseil catholique de Toronto ne correspond pas au niveau de soutien déterminé par l'outil de notation. En 2016-2017, environ 50 (31 %) des écoles élémentaires étaient en sureffectif ou en sous-effectif de plus d'un aide-enseignant à temps plein par rapport aux niveaux de dotation calculés par l'outil de notation. Une école était en

sureffectif de quatre aides-enseignants à temps plein tandis qu'une autre était en sous-effectif du même nombre.

Le conseil a déclaré que toute modification radicale de la dotation risque d'alourdir les pressions. Des représentants des conseils scolaires nous ont dit que certains parents insistent pour que leurs enfants bénéficient du soutien individualisé d'une aide-enseignante ou d'un aide-enseignant. L'objectif du conseil est d'éviter les changements radicaux dans la dotation et de déplacer les aides-enseignants au fil du temps afin de se rapprocher du modèle et d'éviter les réactions négatives du public qui accompagnent le retrait d'une aide-enseignante ou d'un aide-enseignant d'une école.

4.5.6 Les enseignants et les membres du personnel qui s'occupent des enfants en difficulté sont souvent affectés à des élèves ayant des besoins particuliers qui ne correspondent pas à leurs domaines de spécialité.

Chaque type de besoins particuliers présente ses propres défis. En se spécialisant dans une anomalie particulière, les enseignants et les aides-enseignants peuvent fournir les services qui répondent le mieux aux besoins de l'élève.

Le *Loi de 1990 sur l'éducation* énumère cinq catégories générales d'anomalies pouvant s'appliquer aux élèves ayant des besoins particuliers : comportementales, de communication (troubles de l'autisme et de la parole), intellectuelles (déficience intellectuelle et développementale légère), physiques et multiples. Dans trois des quatre conseils scolaires visités, les enseignants et les aides-enseignants affectés à des classes d'élèves ayant des besoins particuliers ne sont pas tenus d'avoir une formation spécialisée autre que la formation de base en éducation de l'enfance en difficulté.

Par contre, en 2014-2015, le conseil de Hamilton-Wentworth a commencé à embaucher des enseignants et des aides-enseignants en éducation de l'enfance en difficulté qui avaient suivi une formation complémentaire axée sur les élèves atteints de troubles de l'autisme ou ayant des problèmes de comportement. On s'attend à ce que le personnel spécialisé s'engage pour une période de quatre à cinq ans afin d'assurer la continuité auprès des élèves. Un perfectionnement professionnel axé sur ces anomalies est offert chaque année.

Le conseil de Hastings and Prince Edward exige que les aides-enseignants qui sont affectés à des classes d'éducation de l'enfance en difficulté ou à des élèves ayant des besoins complexes suivent une formation obligatoire sur les interventions thérapeutiques en cas de crise, pour qu'ils puissent aider les élèves à apprendre des moyens constructifs de gérer les crises.

Les conseils visités conviennent qu'une formation spécialisée est souhaitable, surtout pour l'enseignement aux élèves autistes ou ayant des problèmes de comportement. Tous les conseils visités ont indiqué qu'ils offraient un perfectionnement professionnel en éducation des élèves ayant des besoins particuliers, mais la participation des enseignants est facultative.

RECOMMANDATION 7

Pour que les élèves en difficulté reçoivent le soutien qui répond le mieux à leurs besoins, les conseils scolaires doivent :

- mettre en oeuvre des mesures objectives pour affecter les ressources en personnel aux élèves en difficulté en fonction de leurs besoins;
- embaucher et former le personnel pour s'assurer qu'ils sont les mieux placés pour répondre aux besoins particuliers des élèves auxquels ils sont affectés.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Le conseil catholique de Toronto prévoit améliorer les affectations de personnel au moyen de son outil d'évaluation objectif. Le

conseil catholique de Halton, quant à lui, entend continuer de gérer son processus d'affectation des ressources à l'aide d'un outil de notation et d'allocation objectif, transparent et équitable. Les deux autres conseils examineront l'affectation des ressources en dotation et s'efforceront d'améliorer les processus d'allocation des ressources, notamment pour l'éducation de l'enfance en difficulté, en fonction des besoins des élèves et des fonds disponibles.

Le conseil de Hamilton-Wentworth prévoit poursuivre l'examen de l'affectation du personnel spécialisé et offrir une formation continue afin de s'assurer que le personnel comprend les besoins des élèves et y répond. Les conseils de Toronto et de Hastings and Prince Edward continueront de surveiller et d'ajuster les affectations du personnel de soutien en tenant compte des élèves qui changent d'école ou de conseil scolaire et de l'évolution constante de leurs besoins. Le conseil catholique de Halton prévoit continuer d'embaucher du personnel non enseignant possédant des qualifications particulières, comme les analystes du comportement agréés qui aident à renforcer la capacité des enseignants à soutenir les élèves autistes ou ayant des problèmes de comportement.

4.5.7 L'incidence des services d'éducation de l'enfance en difficulté n'est ni mesurée ni déclarée

Pour l'année scolaire 2016-2017, le Ministère a octroyé 2,76 milliards de dollars en subventions à des fins particulières pour les élèves ayant des besoins particuliers partout en Ontario. Toutefois, le Ministère et les conseils scolaires n'ont pas établi d'indicateurs clés pour mesurer l'amélioration des élèves qui ont reçu les services spécialisés financés, mise à part la surveillance des résultats aux tests de l'OQRE pour les élèves en difficulté.

Les quatre conseils scolaires visités utilisent les résultats aux tests de l'OQRE obtenus par les élèves ayant des besoins particuliers et les comparent d'une année à l'autre. Le conseil catholique de Toronto surveille également les résultats aux tests de l'OQRE pour chaque type de besoins particuliers. Toutefois, une proportion plus élevée d'élèves ayant des besoins particuliers ne passent pas les tests de l'OQRE. Par exemple, en 2015-2016, 10 % des élèves ayant des besoins particuliers ont été exemptés du test de lecture de 3e année comparativement à seulement 3 % de l'ensemble des élèves. Les conseils scolaires visités nous ont dit que les tests de l'OQRE ne constituaient peut-être pas la meilleure mesure de l'efficacité des services aux élèves ayant des besoins particuliers, car ils ne permettent pas de suivre les progrès réalisés par le même groupe d'élèves. Nous avons noté que le bureau de l'OQRE avait la capacité de suivre les progrès d'une cohorte d'élèves ayant des besoins particuliers, mais que les conseils scolaires n'utilisaient pas ce type d'information.

Nous avons remarqué que les conseils scolaires peuvent suivre les progrès réalisés par les élèves dans leurs plans d'enseignement individualisés et leurs bulletins scolaires. Toutefois, cette information n'est pas agrégée au niveau du conseil pour déterminer si les services d'éducation de l'enfance en difficulté ont l'impact souhaité.

De plus, nous avons remarqué que les conseils scolaires ne savaient pas ce qui arrivait à leurs élèves en difficulté après la fin des études secondaires. Selon le règlement sur l'identification et le placement des élèves exceptionnels, le plan d'enseignement individualisé d'un élève âgé de 14 ans ou plus doit prévoir un plan pour la transition vers les études postsecondaires ou le milieu de travail, ou pour aider l'élève à vivre de la façon la plus autonome possible dans la collectivité. Toutefois, les conseils scolaires n'ont pas de mesures pour évaluer l'efficacité des plans de transition, car, à part la collecte de données sur les demandes d'admission dans les établissements d'enseignement postsecondaire, les conseils

n'effectuent aucun autre type de suivi de leurs élèves après la fin des études secondaires.

Les quatre conseils conviennent que des mesures du rendement scolaire et autre (emploi postsecondaire, intégration communautaire, autonomie) sont nécessaires pour suivre l'évolution et l'amélioration des élèves ayant des besoins particuliers. Toutefois, à l'heure actuelle, aucun conseil scolaire n'utilise de mesures non scolaires pour ces élèves.

RECOMMANDATION 8

Afin de mieux s'assurer que les services de soutien en éducation de l'enfance en difficulté répondent aux besoins des élèves ayant des besoins particuliers, les conseils scolaires doivent établir et rendre publics les principaux indicateurs de rendement scolaire et autre afin de suivre l'amélioration des élèves pour chaque type d'anomalie.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Le conseil de Hastings and Prince Edward prévoit élaborer des rapports agrégés sur les principaux indicateurs du rendement scolaire et autre, et rendra compte publiquement de l'amélioration des élèves selon l'anomalie d'une manière qui préserve la confidentialité des données. Les trois autres conseils envisagent d'élaborer des mesures cohérentes qui peuvent aider à améliorer le rendement des élèves recevant des services d'éducation de l'enfance en difficulté.

4.6 Surveillance, pratiques exemplaires et collaboration

4.6.1 Les objectifs stratégiques ne sont pas mesurables ou ne sont pas déclarés par les conseils scolaires

La Loi exige que tous les conseils scolaires élaborent un plan pluriannuel de trois ans ou plus axé sur la promotion du rendement et du bien-être des élèves, la gestion efficace des ressources du conseil et la prestation d'un enseignement efficace et approprié aux élèves. Les conseils sont tenus de rendre publics les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du plan.

On pourrait améliorer les objectifs de rendement des élèves en fixant des cibles et des échéanciers bien définis pour l'atteinte des objectifs

Les quatre conseils scolaires visités avaient des objectifs stratégiques assortis d'indicateurs de rendement, et seul le conseil de Hastings and Prince Edward n'avait pas établi de cibles. Voici des exemples de bons objectifs de rendement assortis d'indicateurs de rendement, de cibles et d'échéanciers clairement définis :

- Le conseil catholique de Halton avait un objectif clairement défini : augmenter le pourcentage d'élèves satisfaisant à la norme provinciale de l'OQRE par rapport aux résultats de 2013 d'ici juin 2016. Le but était de faire passer ce pourcentage de 80 % à 85 % pour les élèves de 3e année et de 85 % à 90 % pour ceux de 6e année. Le conseil a atteint les cibles provinciales, mais il n'a pas atteint ses propres cibles d'amélioration.
- Le conseil de Hamilton-Wentworth avait un objectif (que tous les élèves sachent lire d'ici la fin de la 1re année) et une cible (qu'au moins 75 % des élèves de 1re année obtiennent une note de B ou plus dans leur bulletin scolaire de juin 2017). Il aurait été utile d'inclure les résultats de base pour indiquer les points que le conseil tente d'améliorer. Ni l'objectif ni la cible n'ont été atteints.

Pour les deux autres conseils scolaires, les objectifs stratégiques liés au rendement des élèves pourraient être améliorés. Par exemple :

- L'objectif du conseil de Hasting and Prince Edward est d'augmenter les taux d'obtention du diplôme et de réduire les écarts de rendement pour les élèves qui n'ont pas encore atteint la norme provinciale. Il s'agit

d'un objectif raisonnable, mais le conseil n'a pas établi d'échéancier clair pour réduire l'écart. Sans objectif de réduction de l'écart de rendement ni échéancier clairement défini pour atteindre cet objectif, il sera difficile pour le conseil d'évaluer les progrès.
- L'objectif du conseil catholique de Toronto est de faire en sorte que ses élèves atteignent ou dépassent la moyenne provinciale pour toutes les évaluations de l'OQRE en littératie et en numératie. Toutefois, le conseil n'a pas déterminé dans quelles matières le conseil scolaire obtenait des résultats inférieurs à la moyenne provinciale, ni établi de délai pour atteindre la cible.

Les conseils scolaires ne sont pas en mesure de déterminer des indicateurs mesurables et fiables pour une culture positive et le bien-être des élèves

Un examen récent du conseil scolaire de district de la région de York, que le Ministère a commandé après avoir reçu des plaintes, a confirmé que l'incapacité d'un conseil scolaire à promouvoir une culture d'équité et d'inclusivité peut avoir un effet très préjudiciable sur sa réputation et entraîner une perte de confiance du public. Nous avons remarqué que les quatre conseils scolaires visités avaient établi des objectifs liés à une culture positive et au bien-être des élèves, mais qu'ils n'avaient pas défini d'indicateurs ni de cibles mesurables connexes. Par exemple, un conseil avait pour but de créer des environnements d'apprentissage accueillants, inclusifs, sécuritaires et accueillants qui optimisent le potentiel des élèves. Toutefois, en l'absence d'indicateurs précis, mesurables, atteignables et pertinents, il sera difficile pour les conseils d'évaluer les progrès réalisés par rapport à leurs objectifs liés à une culture positive et au bien-être des élèves.

Il faut prêter une plus grande attention à la mesure de la gestion des ressources du conseil et à la production de rapports sur ce sujet

Trois des quatre conseils (Hamilton-Wentworth étant l'exception) avaient des objectifs stratégiques directement axés sur la gestion efficace de leurs ressources. Cependant, deux de ces trois conseils avait pour seule cible d'équilibrer leur budget; ils n'avaient pas d'autres indicateurs mesurables pour évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs. Le conseil de Hastings and Prince Edward n'a pas établi de cibles pour son objectif de gestion efficace des ressources. Le seul objectif stratégique concernant la gestion des ressources du conseil de Hamilton-Wentworth était d'améliorer l'état des installations scolaires. Une gestion efficace des ressources est essentielle au succès de tout conseil scolaire.

Deux conseils avaient établi un plan de redressement financier en raison de difficultés liées à la gestion des budgets

Si un conseil scolaire affiche un déficit d'exercice supérieur à 1 % de son allocation de fonctionnement ou un déficit accumulé, le Ministère peut lui demander de préparer un plan de redressement financier. Au moment de notre audit, le conseil catholique de Toronto et le conseil de Hastings and Prince Edward faisaient l'objet d'un suivi par le Ministère, car ils travaillaient à leur redressement financier.

À la fin de l'année scolaire 2014-2015, le conseil catholique de Toronto affichait un déficit accumulé de 15,3 millions de dollars et avait entamé un plan triennal de redressement. D'après un examen externe, les principaux facteurs qui ont contribué au déficit étaient le fait que la taille moyenne des classes du secondaire était inférieure aux normes provinciales et qu'il y avait donc plus d'enseignants du secondaire que nécessaire. En outre, le nombre d'aides-enseignants dans les écoles secondaires était supérieur au nombre financé par le Ministère. D'après notre examen, le conseil scolaire est en voie

d'éliminer le déficit accumulé au cours de l'année scolaire 2017-2018. Le conseil a réduit les coûts en augmentant la taille des classes secondaires en conformité avec la norme provinciale, en réduisant le nombre d'aides-enseignants et en retirant l'excédent du régime d'avantages sociaux des employés.

Le conseil de Hastings and Prince Edward a enregistré deux déficits d'exercice consécutifs en 2014-2015 (1,5 million de dollars) et 2015-2016 (2,5 millions). Le conseil est devenu déficitaire principalement parce qu'il n'a pas réduit son effectif en proportion de la baisse du nombre d'élèves inscrits. Au cours de l'année scolaire 2016-2017, les conseillers scolaires ont approuvé deux des quatre fermetures d'écoles recommandées par la direction. Les deux fermetures et la réduction correspondante de l'effectif devraient permettre au conseil d'éliminer son déficit d'ici 2018-2019.

Des cadres supérieurs du conseil catholique de Toronto ont déclaré que la direction avait présenté des options au conseil d'administration pour réduire et éliminer son déficit avant de mettre en oeuvre un plan de redressement financier. Toutefois, les conseillers scolaires avaient refusé le plan de la direction pour réduire les coûts de l'éducation de l'enfance en difficulté, réduire l'effectif ou modifier les politiques de transport visant à réduire les coûts, avant d'y être forcés par le plan de redressement financier du Ministère.

Les conseils ne rendent pas compte au public des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des plans stratégiques

Nous avons constaté qu'aucun des conseils scolaires ne rendait publics ses progrès vers l'atteinte de ses objectifs stratégiques, mais que le conseil catholique de Toronto rendait compte chaque année à son conseil d'administration de ses progrès à cet égard. Dans son plan stratégique de 2012-205, le conseil avait 9 mesures prioritaires stratégiques comportant 35 objectifs stratégiques. Toutefois, les rapports du conseil regroupaient les 35 objectifs stratégiques sous les 9 mesures prioritaires au lieu d'examiner chaque objectif séparément. De plus, on ne sait pas exactement quelles mesures ont été utilisées par le conseil pour évaluer ses progrès. Dans son rapport d'étape du plan stratégique de 2014, le conseil catholique de Toronto a inclus une note alphabétique pour chacune des neuf mesures prioritaires, mais on ne sait pas exactement comment la direction a calculé les notes.

Les trois autres conseils fournissent des mises à jour distinctes sur chacune de leurs priorités stratégiques au conseil d'administration. De plus, leurs rapports annuels contiennent une liste des progrès réalisés vers l'atteinte de leurs objectifs stratégiques, mais ne fournissent aucune évaluation concrète de ces progrès. Par exemple, dans son rapport annuel 2016, le conseil de Hastings and Prince Edward inclut l'expansion du programme d'immersion en français et la mise à niveau de divers systèmes informatiques afin d'améliorer la déclaration des absences d'élèves dans la mise à jour sur l'atteinte de son objectif en matière d'excellence et d'équité. Ces types de mises à jour ne permettent pas au lecteur d'évaluer l'étendue des progrès réalisés vers l'atteinte de l'objectif stratégique.

4.6.2 La mise en oeuvre des recommandations de l'audit interne et la mise en commun des pratiques exemplaires doivent être améliorées

Les conseils scolaires n'ont pas mis en oeuvre toutes les améliorations opérationnelles et de programme recommandées par leurs équipes d'audit interne. Les conseils scolaires de l'ensemble de la province sont regroupés en huit régions, dont chacune est appuyée par une équipe régionale d'audit interne. Le Ministère a financé ces équipes à hauteur de 5,2 millions de dollars en 2016-2017. Le comité d'audit de chaque conseil scolaire détermine les audits à faire faire par les équipes d'audit. On s'attend à ce que les audits régionaux cernent les pratiques exemplaires qui peuvent ensuite être

partagées avec les conseils. C'est le comité d'audit de chaque conseil scolaire qui détermine les points à faire examiner par l'équipe d'audit.

Deux des quatre conseils scolaires visités n'avaient pas mis en oeuvre bon nombre des recommandations formulées par leurs équipes régionales d'audit interne. Pour chacun des conseils scolaires visités, nous avons examiné les résultats de ces audits pour les cinq dernières années, ainsi que le travail de suivi des recommandations formulées entre l'été 2012 et l'été 2015, afin de déterminer le pourcentage de recommandations qui avaient été entièrement mises en oeuvre à l'été 2017. L'équipe régionale d'audit interne du conseil catholique de Toronto ne fait pas de suivi régulier des recommandations de l'audit, mais le conseil effectue sa propre évaluation.

Les conseils de Toronto et de Hamilton-Wentworth avaient donné suite à seulement 48 % et 61 % respectivement des recommandations, tandis que les deux autres avaient mis en oeuvre au moins 80 % de leurs recommandations d'audit. Les recommandations auxquelles le conseil catholique de Toronto n'avait pas encore donné suite incluaient la mise en oeuvre :

- d'un programme de soutien à l'assiduité pour les employés du conseil scolaire;
- d'un plan de gestion du rendement pour le personnel non enseignant;
- d'une base de données centralisée pour les plaintes relatives au comportement des employés;
- d'un logiciel de gestion des cas pour le suivi centralisé des aiguillages vers les services d'éducation de l'enfance en difficulté et des arriérés correspondants.

Le conseil catholique de Toronto aurait bénéficié d'un programme de soutien à l'assiduité pour aider les employés à retourner au travail plus rapidement, comme le recommandait l'équipe régionale d'audit interne. De 2011-2012 à 2015-2016, ce conseil scolaire a connu une hausse de 11 % du nombre de jours de congé de maladie des employés et une augmentation de 23 % des coûts associés aux enseignants remplaçants. Le conseil nous a dit qu'étant donné son plan de redressement financier, il ne disposait pas des ressources financières nécessaires pour mettre en oeuvre ces recommandations.

Au conseil de Hamilton-Wentworth, les recommandations qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un suivi incluaient ce qui suit :

- s'assurer que les fonds générés par l'école sont utilisés uniquement dans l'intérêt des élèves;
- mettre en oeuvre un programme complet d'entretien préventif.

Un programme complet d'entretien préventif était particulièrement pertinent pour le conseil de Hamilton-Wentworth, car l'un de ses objectifs stratégiques est de réduire le nombre d'écoles en mauvais état d'ici 2020.

Même si les audits régionaux visent à cerner les pratiques exemplaires et à les partager avec les conseils, nous avons repéré deux seuls cas au cours des cinq dernières années où tous les conseils scolaires des régions où les quatre conseils scolaires visités sont situés ont audité la même question. En 2012, un audit portant sur la rémunération, les avantages sociaux et la comptabilisation des heures de travail a été effectué dans tous les conseils scolaires de la région d'audit de l'Est de l'Ontario,qui englobe le conseil scolaire de Hastings and Prince Edward. En 2014, un audit de la conformité des approvisionnements du secteur parapublic a été effectué dans tous les conseils scolaires de Toronto et de la région. Les pratiques exemplaires relevées au cours de ces audits ont été communiquées à tous les conseils scolaires de la région. Il serait avantageux pour les conseils de la même région de coordonner les audits portant sur des préoccupations similaires.

En août 2016, l'Ontario Association of School Business Officials a commencé à afficher les pratiques exemplaires identifiées par les audits internes sur son site Web pour que tous les cadres supérieurs des conseils scolaires puissent les partager, mais seulement si le conseil scolaire où la pratique exemplaire a été identifiée autorise

le gestionnaire régional de l'équipe d'audit à le faire. En février 2017, l'équipe d'audit régionale du conseil catholique de Toronto (équipe d'audit interne de Toronto et de la région) a partagé des pratiques exemplaires dans les domaines de la paye, de l'éducation de l'enfance en difficulté, de la construction, de la formation continue et de la technologie de l'information avec tous les conseils de la région, et ces pratiques ont également été soumises pour affichage sur le site Web. Entre octobre 2016 et juin 2017, 47 pratiques exemplaires ont été ajoutées au site Web.

RECOMMANDATION 9

Pour assurer une surveillance efficace des opérations, les conseils scolaires doivent :

- fixer des cibles mesurables pour chacun de leurs objectifs stratégiques concernant le rendement des élèves, le bien-être des élèves et la gestion des ressources;
- mesurer régulièrement les progrès réalisés par rapport aux cibles et les rendre publics;
- mettre en oeuvre en temps opportun les recommandations formulées par les équipes régionales d'audit interne;
- dans la mesure du possible, assurer une coordination pour que les équipes régionales d'audit interne examinent les questions communes à tous les conseils scolaires de la région afin de cerner les pratiques exemplaires, qui devraient ensuite être communiquées aux conseils scolaires de toute la province.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Les quatre conseils sont d'accord et prévoient établir des cibles mesurables pour chacun de leurs objectifs stratégiques.

Les quatre conseils prévoient rendre compte publiquement des progrès réalisés vers l'atteinte de leurs objectifs stratégiques.

Les conseils de Toronto et de Hamilton-Wentworth reconnaissent la valeur ajoutée fournie par les équipes d'audit interne régulières et prévoient accélérer la mise en œuvre des recommandations formulées par ces équipes. Les conseils de Halton et de Hastings and Prince Edward prévoient continuer de donner suite rapidement aux recommandations de l'équipe d'audit interne régionale.

Le conseil catholique de Toronto demeure déterminé à partager des pratiques exemplaires et de pointe non seulement dans la région de Toronto, mais aussi dans la région étendue de la province. Le conseil catholique de Halton et l'équipe d'audit interne régionale prévoient poursuivre des discussions ouvertes sur les pratiques exemplaires. Hamilton-Wentworth compte tenir des discussions avec les autres conseils régionaux afin de cerner les problèmes communs à auditer et de mettre en commun les pratiques exemplaires sur le site Web de l'Ontario Association of School Business Officials. Le conseil de Hastings and Prince Edward croit que les équipes d'audit interne doivent déterminer le type et l'étendue des audits selon une approche axée sur le risque qui met l'accent sur les questions propres à chaque conseil. Il a toutefois déclaré son intention d'examiner les questions communes afin de cerner et de partager les pratiques exemplaires dans la mesure du possible.

4.7 Les conseils scolaires font une plus grande utilisation des ententes d'achats collectifs

Environ 3,6 milliards de dollars, ou 15 % des dépenses engagées par les conseils scolaires en 2015-2016, ont été affectés à l'achat de biens et services. Un conseil scolaire peut acquérir des biens et des services à moindre coût s'il conclut des ententes d'achats collectifs avec d'autres conseils scolaires.

L'information fournie indique que les quatre conseils achètent une partie de leurs produits et services dans le cadre d'ententes d'achats groupés,

mais il existe des possibilités de collaboration accrue. Étant donné que tous les conseils scolaires ont besoin de produits et services similaires, il serait très avantageux pour eux de conclure davantage d'ententes d'achats collectifs.

4.7.1 Les conseils scolaires utilisent des ententes locales d'achats collectifs

Nous avons remarqué que les conseils scolaires ont formé des consortiums de transport pour acquérir et gérer les services d'autobus pour le transport des élèves. Il y a 33 consortiums de transport dans la province, qui servent habituellement les conseils publics et les conseils catholiques situés dans la même région. Le transport des élèves à l'aller et au retour de l'école coûte environ 900 millions de dollars par année à la province. Ces services ont été audités par notre Bureau en 2015.

Trois des quatre conseils (celui de Hastings and Prince Edward faisant exception) achètent des services publics par l'entremise de la Catholic School Boards Services Association. L'Association a été fondée en 1998 à titre de consortium sans but lucratif des conseils scolaires catholiques de la région du grand Toronto pour permettre aux conseils scolaires de l'Ontario de réduire leurs coûts, d'accroître leur efficacité et de générer des revenus.

Nous avons également remarqué que les conseils faisaient une plus grande utilisation des contrats négociés avec des fournisseurs par l'Ontario Education Collaborative Marketplace, un organisme d'achats collectifs. Le nombre de conseils scolaires qui achètent des biens ou services dans le cadre des ententes que l'OECM a conclues avec des fournisseurs est passé de 44 en 2010 à 71 en 2016. En outre, la valeur des achats effectués par les conseils scolaires dans le cadre des ententes négociées par l'OECM est passée de 10 millions de dollars en 2010 à 112 millions en 2016. Les quatre principaux produits achetés par les conseils scolaires en 2016 étaient les produits informatiques et les services de soutien, les fournitures de bureau, les produits de conciergerie et le mobilier de classe. Un conseil nous a dit que les fournisseurs de l'OECM demandaient moins cher pour certaines fournitures de bureau, mais qu'ils pouvaient se procurer d'autres services (comme les services d'audit) à moindre coût ailleurs.

L'OECM est un groupe sans but lucratif qui se spécialise dans l'approvisionnement (recherche et évaluation de fournisseurs et conclusion de marchés avec eux) pour les conseils scolaires et les établissements d'enseignement postsecondaire. Il a été établi initialement avec des fonds du Ministère. Les conseils scolaires ne paient pas de frais d'adhésion pour utiliser les services de l'OECM. Les fournisseurs sous contrat versent plutôt à l'OECM un pourcentage du produit des ventes aux conseils scolaires ou à d'autres organismes du secteur public. Les fournisseurs déclarent eux-mêmes les revenus et remettent des droits à l'OECM.

L'OECM négocie habituellement des marchés avec deux à quatre fournisseurs pour chaque type de biens ou de services afin d'offrir des choix à ses membres. Les contrats fixent le prix maximal qu'un fournisseur peut facturer à ses membres. Si le nombre total de commandes d'un conseil donné atteint le seuil fixé, d'autres remises sont appliquées. Les prix de l'OECM pour les produits peuvent être avantageux pour les petits conseils scolaires qui n'ont pas le pouvoir d'achat des grands conseils qui leur permettrait de négocier des prix plus bas.

4.7.2 Les conseils scolaires doivent collaborer davantage à l'approvisionnement en biens et services

La participation des conseils scolaires à l'une ou l'autre des ententes de fournisseurs de l'OECM est volontaire. Toutefois, le personnel de l'OECM nous a dit que, si les membres ne s'engagent pas à faire appel aux fournisseurs, il est plus difficile pour l'organisation de négocier de meilleurs prix auprès de ces derniers. En juin 2016, un examen externe de l'OECM a révélé que les contrats

de l'OECM n'offraient pas le meilleur rapport qualité-prix. Les conseils visités nous ont dit qu'ils s'approvisionnaient auprès des fournisseurs sous contrat avec l'OECM uniquement lorsque leurs prix étaient meilleurs que ceux qu'ils pouvaient obtenir eux-mêmes. Le conseil catholique de Toronto compte moins sur ce groupe, car il peut obtenir lui-même de meilleurs prix en raison de sa taille.

D'après les renseignements que nous a fournis l'OECM pour 2016, la participation des conseils scolaires aux services de l'OECM allait de 380 $ par élève dans un conseil scolaire à moins de 1 $ par élève dans un autre. Parmi les conseils scolaires que nous avons visités, ceux qui avaient un budget, un effectif et un pouvoir d'achat moins importants avaient davantage recours aux services de l'OECM que les conseils plus grands.

RECOMMANDATION 10

Afin d'aider à réduire les coûts des biens et services, les conseils scolaires doivent collaborer à de futures ententes d'achats collectifs, soit par l'entremise de l'Ontario Education Collaborative Marketplace, soit en participant aux contrats plus économiques déjà en place dans les grands conseils, comme le conseil catholique de Toronto.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Les quatre conseils scolaires prévoient continuer d'explorer d'autres possibilités de regrouper leurs achats afin de réduire les coûts.

4.8 Certains conseils scolaires déclarent les dépenses estimatives au lieu des dépenses réelles pour les subventions à des fins particulières

Le Ministère a besoin de données complètes et exactes pour pouvoir prendre des décisions financières et stratégiques appropriées et veiller à ce que les fonds affectés soient dépensés aux fins prévues. Nous avons remarqué qu'à l'exception du conseil catholique de Halton, les conseils scolaires visités utilisaient le salaire moyen d'un enseignant du conseil et un nombre estimatif ou budgété d'enseignants en éducation de l'enfance en difficulté pour calculer les dépenses liées à ces derniers. De même, les trois conseils ont utilisé les salaires moyens pour déclarer les dépenses au titre de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage. Les conseils ont indiqué que déterminer les salaires exacts des enseignants aurait demandé trop d'efforts et de temps.

Le conseil catholique de Toronto nous a dit que son système de ressources humaines (RH) n'identifiait pas correctement tous les enseignants en éducation de l'enfance en difficulté. Le système d'information financière s'appuie sur le système des RH pour identifier les enseignants en éducation de l'enfance en difficulté, et les salaires des enseignants sont déclarés comme étant des coûts liés à l'éducation de l'enfance en difficulté. Toutefois, le personnel des RH n'a pas été en mesure de mettre à jour tous les profils des RH pour les enseignants qui se déplacent entre les classes pour élèves en difficulté et les classes ordinaires. Étant donné ce manque de mises à jour régulières, les coûts de l'éducation de l'enfance en difficulté ne sont pas fiables.

Le conseil de Hastings and Prince Edward nous a dit que son système de RH ne faisait pas le suivi des enseignants en éducation de l'enfance en difficulté séparément des titulaires de classes ordinaires. De plus, Hamilton-Wentworth n'utilise pas le codage des dépenses prescrit par le Ministère dans son système, ce qui nécessite de nombreux ajustements manuels pour répondre aux exigences du Ministère en matière de rapports.

RECOMMANDATION 11

Afin de fournir au Ministère des renseignements exacts sur les dépenses, les conseils scolaires doivent :

- mettre en oeuvre les codes de dépenses du Ministère dans tous les systèmes d'information financière;

- déclarer les dépenses réelles au lieu des dépenses estimatives pour les portions affectées des subventions à des fins particulières.

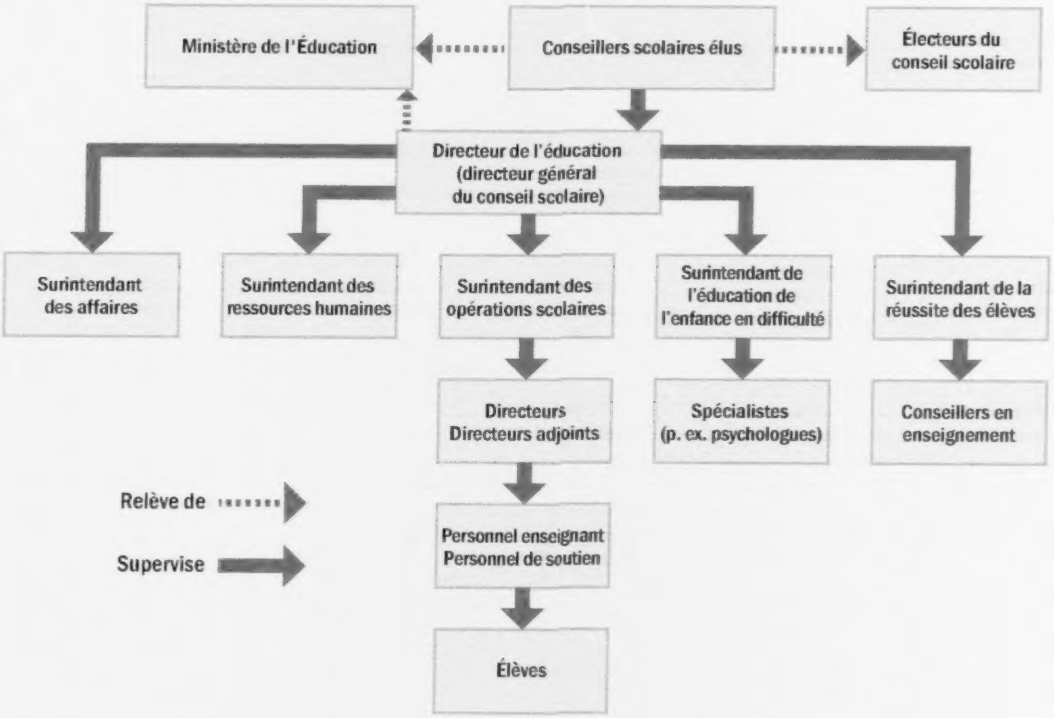
RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Le conseil de Hamilton-Wentworth examine actuellement son plan comptable afin de mettre en œuvre le codage des dépenses du Ministère dans son système d'information financière. Le conseil catholique de Toronto compte apporter d'autres modifications à ses systèmes financiers afin d'améliorer ses processus de présentation de l'information financière. Les deux autres conseils ont déjà intégré le codage des dépenses du Ministère à leurs systèmes financiers.

Le conseil catholique de Toronto prévoit examiner l'utilisation des coûts réels au lieu des coûts estimatifs pour les portions affectées des subventions à des fins particulières. Les conseils de Hastings and Prince Edward et de Hamilton-Wentworth sont disposés à collaborer avec le Ministère pour améliorer et normaliser les systèmes de gestion des RH et des finances afin de déclarer les dépenses réelles plutôt que les dépenses estimatives. Le conseil catholique de Halton se conforme déjà à la recommandation.

Annexe 1 : Structure de gouvernance d'un conseil scolaire type

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



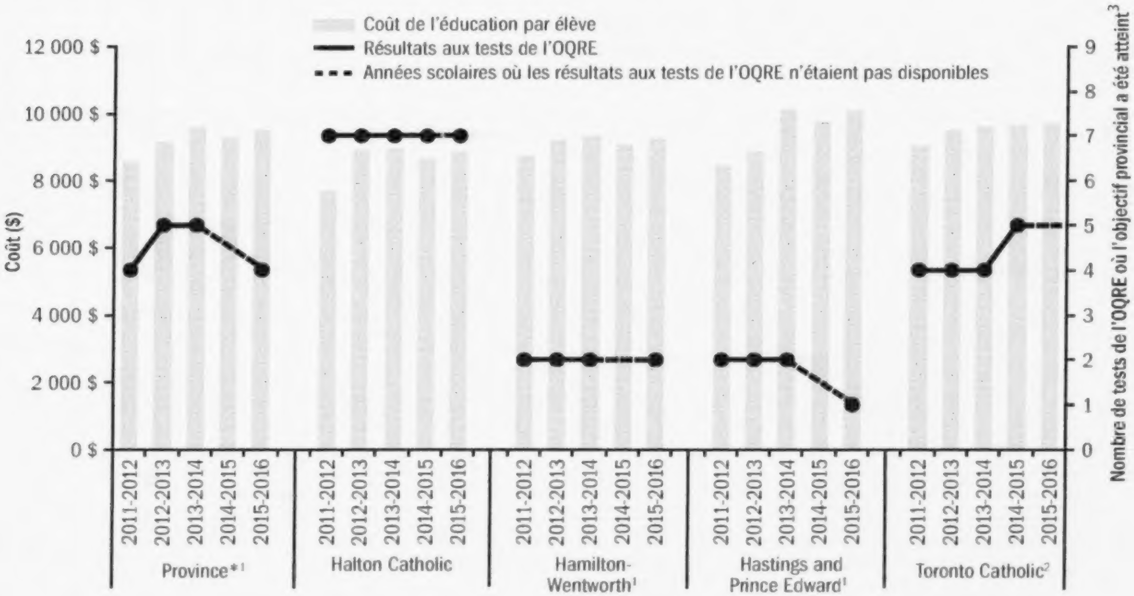
Annexe 2 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Les conseils scolaires doivent mettre en place des procédures de surveillance efficaces pour s'assurer que les fonds de fonctionnement sont utilisés dans le but d'améliorer le rendement des élèves de manière efficiente et rentable, dans les limites du budget approuvé.
2.	Des processus doivent être en place pour mesurer le rendement des conseils scolaires par rapport aux objectifs établis et pour en rendre compte.
3.	Les conseils scolaires doivent assurer la conformité aux exigences des lois, à la politique du Ministère et aux ententes de paiement de transfert.
4.	Les conseils scolaires doivent s'assurer que les élèves ayant des besoins particuliers sont identifiés et bénéficient de programmes d'éducation de l'enfance en difficulté qui répondent à leurs besoins.
5.	Les conseils scolaires doivent mettre en place des processus permettant d'acquérir et de gérer les ressources scolaires de façon rentable.
6.	Un mécanisme doit être mis en place pour faciliter le partage de l'information et des pratiques exemplaires entre les conseils scolaires.

Annexe 3 : Coût de l'enseignement par élève et résultats aux tests de l'OQRE pour la province et pour les quatre conseils scolaires visités, 2011-2012–2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation, Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE)



* Les résultats aux tests de l'OQRE pour la province ne concernent que les conseils de langue anglaise.

1. Les conseils de Hamilton-Wentworth et de Hastings and Prince Edward n'ont pas participé aux tests de l'OQRE en 2014-2015 en raison de problèmes syndicaux. Aucun résultat provincial n'est disponible pour l'année scolaire 2014-2015, car de nombreux conseils scolaires n'ont pas participé aux examens de l'OQRE.
2. Le conseil catholique de Toronto n'a pas participé aux tests de l'OQRE de 2015-2016 en raison de problèmes syndicaux.
3. Les résultats aux tests de l'OQRE mesurent le pourcentage d'élèves qui atteignent un niveau 3 ou 4, ce qui correspond à une note de B ou plus. Pour les 9 tests de l'OQRE où 75 % (objectif provincial) ou plus des élèves du conseil scolaire ont atteint le niveau 3 ou 4.

Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration

Section 3.13 Services d'établissement et d'intégration pour les nouveaux arrivants

1.0 Résumé

Au cours des cinq dernières années, plus de 510 000 immigrants se sont établis en Ontario à titre de résidents permanents. Ces nouveaux arrivants ont parfois besoin d'aide pour s'établir, par exemple pour trouver un logement, obtenir un emploi, accéder à des soins de santé ou inscrire leurs enfants à l'école.

Le gouvernement fédéral est le principal bailleur de fonds des services visant à aider les nouveaux arrivants à s'établir dans la province, mais le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario (le Ministère) a aussi le mandat de voir à la réussite de l'établissement et de l'intégration des nouveaux arrivants en Ontario, et finance des services d'aide à l'établissement et à l'intégration qui comprennent notamment :

- des cours de français et d'anglais à l'intention des adultes;
- des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, qui comprennent entre autres des séances d'orientation et des services d'aiguillage vers des services communautaires ou gouvernementaux;
- des services de formation et de perfectionnement dans le cadre de programmes de formation relais, afin d'aider les immigrants formés à l'étranger à obtenir les autorisations requises pour exercer une profession réglementée ou spécialisée et à trouver un emploi.

Le Ministère assure la prestation de ces services principalement par l'entremise de fournisseurs de services contractuels, par exemple des conseils scolaires publics et catholiques, des universités, des collèges et des organismes communautaires sans but lucratif. En 2016-2017, le Ministère a versé approximativement 100 millions de dollars à des fournisseurs de services pour assurer la prestation de services d'aide à l'établissement et à l'intégration. Ces fournisseurs ont prodigué des services à plus de 80 000 personnes qui ont eu accès à des services d'aide à l'établissement, à plus de 68 000 participants à des cours de langue, et à près de 6 000 personnes qui ont étudié ou pris part à des activités de formation dans le cadre de programmes de formation relais.

Entre novembre 2015 et mai 2017, l'Ontario a accueilli plus de 20 000 immigrants syriens en réponse à la crise mondiale des réfugiés syriens. En raison de cet important apport de nouveaux arrivants, le Ministère a mis sur pied une initiative des services de réinstallation des réfugiés pour faciliter la réinstallation des réfugiés en Ontario et favoriser leur intégration. À la fin de l'exercice 2016-2017, environ 11 300 personnes avaient reçu des services dans le cadre de cette initiative.

Notre audit visait à déterminer si le Ministère a mis en place des mécanismes et des procédures efficaces pour s'assurer que les fournisseurs de services auxquels il verse des fonds offrent en temps opportun aux nouveaux arrivants des services adéquats et efficaces. Il comprenait aussi un examen de la façon dont le Ministère affecte les fonds aux fournisseurs de services, afin de s'assurer que le financement est fondé sur les besoins de la clientèle. Nous avons également évalué la façon dont le Ministère surveille et mesure l'efficacité des services d'aide à l'établissement qu'il finance, et la façon dont il rend compte des résultats.

Nous avons constaté que les programmes de formation relais du Ministère aident de nombreux nouveaux arrivants formés à l'étranger à suivre la formation d'appoint nécessaire pour obtenir un emploi. Les résultats obtenus dans le cadre des contrats de services de formation relais exécutés au cours des trois dernières années indiquent qu'en moyenne, 71 % des personnes qui ont terminé leur programme de formation relais ont trouvé un emploi dans leur domaine ou dans un domaine connexe. Le Ministère a aussi récemment pris des mesures pour améliorer les services offerts aux nouveaux arrivants, notamment en mettant en place des outils d'évaluation normalisés pour son programme de cours de langue, afin d'améliorer l'uniformité de la prestation du programme et d'évaluer les progrès des apprenants.

Nous avons toutefois aussi constaté qu'entre le Ministère et le gouvernement fédéral, qui finance également des services d'établissement en Ontario, la coordination visant à éviter le recoupement des services offerts est limitée. Par exemple, nous avons observé qu'environ 60 % des clients des cours de langue du Ministère durant l'année scolaire 2015-2016 (la dernière achevée au moment de notre audit) étaient aussi admissibles à des cours de langue financés par le gouvernement fédéral. La mesure dans laquelle le Ministère doit lui aussi financer ce service pour ces personnes n'est pas claire, surtout que le nombre moyen d'inscriptions au programme du Ministère a diminué à chacune des cinq dernières années scolaires. Selon nos estimations, des services d'une valeur d'environ 30 millions de dollars financés par le Ministère à l'intention de ces nouveaux arrivants recoupaient les services déjà financés par le gouvernement fédéral.

De la même manière, nous avons constaté que la coordination des activités du Ministère avec celles d'autres ministères ontariens offrant aussi des services pour aider les nouveaux arrivants à s'établir et à s'intégrer était limitée. Bien que plusieurs ministères offrent aux nouveaux immigrants des services d'éducation, d'aide à l'emploi et d'accès aux soins de santé, le Ministère n'a pas mis en place d'ententes formelles pour obtenir auprès de ces ministères les données sur le nombre de nouveaux arrivants qu'ils servent ni sur leurs résultats. De plus, on nous a informés que ni le Ministère ni aucun autre ministère n'a quantifié les coûts globaux associés à la prestation de services pour aider les nouveaux arrivants à s'établir et à s'intégrer en Ontario.

Le Ministère a pour objectif d'aider les nouveaux arrivants à s'établir et à s'intégrer avec succès en Ontario, mais n'a pas pour autant défini ce qu'est un nouvel arrivant qui a réussi à s'établir et à s'intégrer. Le Ministère n'a pas fixé de jalons ni d'échéancier en matière d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants afin de pouvoir évaluer s'il atteint ses objectifs quant aux nouveaux arrivants, ou déterminer si les nouveaux arrivants ont besoin de plus d'aide. Nous avons constaté que certains nouveaux arrivants ont encore besoin des services du Ministère même plusieurs années après leur arrivée au Canada; ainsi, 25 % des nouveaux arrivants inscrits aux cours de langue du Ministère vivaient au Canada depuis plus de dix ans.

Voici un aperçu de nos principales constatations :

- **Le Ministère n'affecte pas les fonds aux services en fonction des besoins réels des nouveaux arrivants en matière d'aide à l'établissement et à l'intégration.** Le Ministère nous a informés que l'affectation

des fonds pour chaque service était déterminée de façon indépendante et n'était pas fondée sur une comparaison des besoins relatifs. Nous avons constaté que le Ministère n'a pas évalué les besoins en services pour pouvoir déterminer la composition appropriée du portefeuille de services nécessaires afin d'attribuer les fonds. Notre examen des données sur les services et sur les dépenses déclarées par les fournisseurs de services a révélé que les fonds ne sont pas toujours affectés aux services dont les nouveaux arrivants ont le plus besoin. Par exemple :

- **Le besoin de cours de langue a diminué.** Nous avons observé un recul du nombre moyen d'inscriptions aux cours de langue du Ministère à chacune des cinq dernières années scolaires; de 17 200 en 2011-2012, le nombre d'inscriptions est passé à tout juste un peu plus de 14 900 en 2015-2016. En conséquence, le montant total dépensé pour les cours de langue durant cette période de cinq ans s'établissait à 24 millions de dollars de moins que ce qui était prévu dans le budget.
- **Le financement de la formation relais a diminué, malgré les bons résultats du programme.** Les contrats de formation relais conclus avec les fournisseurs de services au cours des trois dernières années indiquent qu'en moyenne, 71 % des personnes qui ont achevé leur programme de formation relais ont trouvé un emploi dans leur domaine ou dans un domaine connexe. Bien que le financement de base offert par le Ministère pour ce programme ait été constant au cours des cinq dernières années (à raison de 16,2 millions de dollars par année), le financement au-delà du montant annuel de base a fluctué en fonction de la capacité du Ministère à obtenir des contributions à durée limitée auprès des gouvernements provincial et fédéral. Nous avons constaté que le financement global des programmes de formation relais a diminué d'environ le tiers durant cette période : de 34,4 millions de dollars en 2012-20123, il est passé à seulement 23 millions de dollars en 2016-2017. En raison de l'instabilité du financement annuel et de la réduction globale du financement des programmes, le Ministère n'a financé que 5 nouveaux programmes axés sur l'obtention d'un emploi ou des autorisations requises pour exercer une profession réglementée durant la période visée, comparativement à 75 nouveaux programmes entre 2009 et 2011.
- **Le Ministère n'a pas systématiquement sélectionné et financé les fournisseurs les mieux en mesure de procurer des services aux nouveaux arrivants.** Nous avons constaté que le Ministère n'a pas fixé les scores minimaux que les demandeurs devaient obtenir pour être admissibles au financement d'un programme de formation relais et de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants. En conséquence, le Ministère a approuvé et financé plusieurs propositions ayant obtenu un score inférieur à 50 %. Ces propositions comprenaient des programmes de formation relais qui ont par la suite déclaré qu'entre 26 % et 32 % seulement de ceux qui avaient achevé leur programme avaient obtenu un emploi. De plus, le Ministère n'a pas toujours retenu et financé les programmes de formation relais et les propositions concernant les services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants ayant les scores les plus élevés, et a plutôt préféré continuer de verser des fonds à des fournisseurs de services existants même s'ils n'avaient pas obtenu des scores aussi élevés. Par exemple :
  - **Les contrats de tous les fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants existants ont**

été renouvelés sans égard au score de leur proposition. Nous avons constaté que les 95 fournisseurs de services qui recevaient déjà des fonds pour la prestation de services d'aide à l'établissement aux nouveaux arrivants et qui ont présenté une proposition pour obtenir des fonds en 2015 ont obtenu un contrat les autorisant à continuer de prodiguer des services en 2016-2017 et 2017-2018. En revanche, nous avons constaté que seulement 2 des 100 nouveaux demandeurs avaient obtenu un contrat, même si les 20 demandeurs ayant obtenu les scores les plus élevés qui ont été rejetés avaient un score de moyen de 81 %, ce qui est considérablement plus élevé que le score moyen de seulement 53 % des 20 demandeurs ayant obtenu les scores les moins élevés qui ont été retenus.

- **Les nouveaux demandeurs qui souhaitent offrir des programmes de formation relais sont rarement retenus, quelles que soient leurs compétences en matière de prestation de tels services.** En réponse au dernier appel de propositions (tenu en 2013) pour des programmes de formation relais axés sur l'obtention d'un emploi ou des autorisations nécessaires pour exercer une profession réglementée, 17 des 18 propositions visant le renouvellement d'un programme de formation relais déjà en place ont été approuvées, comparativement à seulement 5 des 53 demandes visant un nouveau programme. Nous avons en outre remarqué que la demande de propositions antérieure du Ministère (qui remonte à 2012) ne s'adressait qu'aux fournisseurs de programmes existants qui recevaient déjà un financement.

- **Le Ministère n'évalue pas les différences importantes entre les coûts des fournisseurs des services pour s'assurer que ces derniers exercent leurs activités d'une manière rentable.** Nous avons constaté que le coût réel pour chaque visite d'un client chez un fournisseur de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants et le coût pour chaque client participant à un programme de formation relais variaient considérablement d'un fournisseur de services à un autre. Toutefois, le Ministère ne compare pas les données sur les services et les données financières déclarées par les fournisseurs de services pour déterminer si les écarts sont raisonnables et si les fournisseurs de services exercent leurs activités d'une manière rentable. Par exemple, selon les contrats visant la prestation de programmes de formation relais exécutés au cours des trois années ayant précédé notre audit, le coût moyen pour chaque personne ayant achevé son programme de formation relais et obtenu un emploi pouvait atteindre 106 100 $ pour le programme d'un certain fournisseur de services, et s'établir à seulement 3 600 $ pour le programme d'un autre.

- **Le Ministère ne surveille pas de façon constante les résultats des fournisseurs de services et des nouveaux arrivants pour faciliter la prise des mesures correctives qui s'imposent.** Notre analyse des données sur les résultats a révélé des différences importantes dans les résultats obtenus par les nouveaux arrivants qui devraient faire l'objet d'un suivi, notamment :
  - **Les personnes suivant des cours de langue dans certains conseils scolaires réussissent beaucoup mieux que celles qui fréquentent d'autres conseils scolaires.** Environ la moitié de tous les apprenants qui ont bénéficié d'au moins 100 heures de cours de langue ont réalisé des progrès dans l'apprentissage de l'anglais ou du français durant l'année scolaire 2015-2016. Toutefois, les résultats de chacun des conseils scolaires variaient sensiblement; de fait, aucun des

apprenants ayant fréquenté un conseil scolaire particulier n'avait fait de progrès, alors que 78 % de ceux qui en avaient fréquenté un autre avaient progressé.

- **Les différences dans les résultats des programmes de formation relais offerts par différents fournisseurs de services ne sont pas comparées.** Bien que le taux d'emploi moyen des participants à l'ensemble des programmes de formation relais au cours des trois dernières années s'établisse à 71 %, nous avons constaté des différences importantes entre les programmes. Par exemple, bon nombre de programmes ont déclaré que moins de 40 % des participants ayant achevé leur formation ont obtenu un emploi. De plus, bien que le pourcentage de clients ayant obtenu l'autorisation requise pour exercer leur profession réglementée après avoir achevé leur programme de formation relais s'établisse à 48 %, beaucoup de programmes ont déclaré que moins de 30 % de ceux qui ont achevé leur programme ont obtenu les autorisations nécessaires.

- **Les progrès réalisés par les participants à des cours de langue sont encore faibles chez des participants qui ont reçu davantage d'heures de formation.** Dans l'ensemble des conseils scolaires, seulement 27 % des personnes inscrites à des cours d'anglais qui ont reçu au moins 500 heures de formation linguistique avaient progressé d'en moyenne un niveau de compétence linguistique canadien ce qui concerne l'expression orale et écrite et la compréhension de l'oral et de l'écrit.
- **Les indicateurs de rendement du Ministère ne sont pas suffisants pour faire le suivi des résultats des programmes d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants.** Les indicateurs de rendement du Ministère pour mesurer la réussite de l'intégration des nouveaux arrivants sont axés sur l'emploi, les compétences linguistiques et le nombre de nouveaux arrivants vivant encore dans la province cinq ans après leur arrivée. Ces indicateurs ne sont toutefois pas suffisants pour faire le suivi des résultats en matière d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants. Par exemple :
  - **Les indicateurs de rendement du Ministère concernant les nouveaux arrivants ne mesurent pas certains aspects clés de l'intégration comme la santé, le logement et l'éducation.** Le Ministère n'a pas d'indicateur de rendement pour mesurer les progrès de tous les nouveaux arrivants en matière d'établissement et d'intégration à l'égard de domaines clés comme la santé, le logement et l'éducation. En revanche, l'ancien Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés syriens du Ministère a mis au point en 2017 un cadre de mesure du rendement pour évaluer les progrès des réfugiés syriens à l'égard de quatre dimensions : établissement et intégration, santé, éducation et économie.
  - **Il n'y a pas d'indicateur pour mesurer le nombre de nouveaux arrivants recevant des prestations d'aide sociale.** Le Ministère n'a pas établi d'indicateur pour évaluer le sort des nouveaux arrivants qui ne trouvent pas d'emploi. En 2016-2017, le ministère des Services sociaux et communautaires a versé des prestations d'aide sociale du programme Ontario au travail dans près des 120 000 dossiers dont le demandeur principal était né à l'étranger. Ces dossiers touchaient plus de 240 000 bénéficiaires, et le montant total des prestations versées atteignait près de 850 millions de dollars. Au cours des dix dernières années, les personnes nées à l'étranger représentaient environ le tiers des dossiers du programme Ontario au

travail et ont reçu approximativement 40 % de toutes les prestations versées dans le cadre du programme.

- **Les cibles du Ministère en matière d'apprentissage linguistique ne permettent pas de savoir si les objectifs de la formation linguistique des nouveaux arrivants sont atteints.** Pour 2018-2019, le Ministère a fixé une cible selon laquelle 60 % des personnes inscrites à un cours de langue qui reçoivent au moins 100 heures de formation doivent progresser d'un niveau de compétence linguistique canadien dans au moins un domaine de compétence. Il n'a toutefois pas établi d'indicateur de rendement ou de cible pour déterminer si les apprenants font des progrès suffisants pour atteindre leurs buts en matière de scolarisation et d'emploi.
- **Les nouveaux arrivants dont les compétences linguistiques sont limitées ne connaissent peut-être pas les services qui leur sont offerts, puisque les sites Web du Ministère ne sont rédigés qu'en anglais et en français.** Le Ministère diffuse dans deux sites Web de l'information sur les services d'aide à l'établissement et à l'intégration qu'il offre aux nouveaux arrivants, y compris les types de services offerts et où s'adresser pour en profiter. Toutefois, comme ces sites Web ne sont rédigés qu'en anglais et en français, ils ne sont pas nécessairement utiles aux nouveaux arrivants qui ne connaissent pas assez bien l'une de ces deux langues.

Le présent rapport contient 10 recommandations préconisant 23 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion générale

Le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration (le Ministère) n'a pas mis en place des mécanismes et des procédures efficaces pour s'assurer que les fournisseurs de services auxquels il verse des fonds offrent systématiquement des services efficaces aux nouveaux arrivants. Le Ministère n'a pas été en mesure de faire la preuve qu'il affecte les fonds aux différents services et fournisseurs de services en fonction des besoins de la clientèle et de la valeur des services fournis. Même si le Ministère recueille des données à propos de certains résultats des programmes et mesure ces résultats, ceux-ci ne sont pas systématiquement évalués et ne font pas l'objet de rapports publics, et les données recueillies ne sont pas suffisantes pour surveiller les résultats des nouveaux arrivants en matière d'établissement et d'intégration.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario (le Ministère) remercie la vérificatrice générale et tous les membres de son équipe pour leur travail d'examen de ses programmes d'aide à l'établissement et à l'intégration des nouveaux arrivants. Il apprécie les observations et les recommandations visant à améliorer l'efficacité de ses programmes d'aide à l'établissement et à l'intégration. L'aide aux nouveaux arrivants et à leurs familles pour assurer leur réussite constitue l'un des objectifs clés du plan stratégique du Ministère intitulé *Une nouvelle orientation : Stratégie ontarienne en matière d'immigration*.

Le Ministère investit chaque année plus de 100 millions de dollars dans des programmes visant à aider les nouveaux arrivants à améliorer leur connaissance du français ou de l'anglais, à obtenir les autorisations nécessaires pour exercer leur profession ou leur métier en Ontario et à décrocher un emploi dans leur domaine, ainsi qu'à trouver l'information et l'aide dont ils ont besoin pour s'établir avec succès dans leur communauté. Le Ministère reconnaît l'importance de la modernisation, de la mesure du rendement et de la gestion des données, et entend tirer profit des travaux déjà commencés pour donner suite aux

recommandations formulées dans le rapport de la vérificatrice générale.

Le Ministère a déjà entrepris des démarches importantes pour accroître la collaboration et la coordination avec le gouvernement fédéral. Il met actuellement la dernière touche à un nouvel Accord Canada-Ontario sur l'immigration, qui établit un cadre pour la planification conjointe des priorités communes. Cet accord comprend un protocole d'entente conçu pour améliorer le partage de l'information et des données aux fins de la mesure du rendement et de la recherche sur les résultats des immigrants, ainsi qu'un protocole d'entente sur l'établissement pour faciliter la coordination bilatérale de la prestation des programmes d'aide à l'établissement et à l'intégration et maximiser les investissements, réduire les recoupements et combler les lacunes des services.

Pour moderniser ses pratiques opérationnelles de base, le Ministère renforce sa capacité d'analyse des données et met en oeuvre une stratégie pour instaurer une culture axée sur les données et produire des données de qualité pour soutenir la prise de décisions fondées sur des faits. Le Ministère a aussi mis sur pied une unité chargée de l'évaluation et de la mesure du rendement, qui veillera à la pertinence, au rendement, à l'efficience et à l'efficacité des programmes.

Nous sommes heureux de collaborer avec nos partenaires pour améliorer continuellement nos programmes destinés aux nouveaux arrivants afin de les aider à prospérer en Ontario. Le rapport de la vérificatrice générale nous aidera à mieux cibler nos efforts en vue de renforcer nos programmes.

2.0 Contexte

2.1 Immigration en Ontario

Au cours des cinq dernières années civiles (2012 à 2016), quelque 1 345 000 immigrants se sont établis au Canada à titre de résidents permanents, dont plus de 510 000 en Ontario. La **figure 1** illustre le nombre de résidents permanents qui se sont établis en Ontario et au Canada au cours des cinq dernières années civiles. Les résidents permanents appartiennent généralement à l'une des quatre catégories suivantes :

- **Immigrants économiques** – personnes sélectionnées pour leurs compétences et leur capacité à contribuer à l'économie canadienne.
- **Immigrants de la catégorie du regroupement familial** – personnes parrainées par un proche parent, par exemple un époux, un enfant, un parent ou un grand-parent, qui est un résident autorisé au Canada.
- **Réfugiés** – personnes forcées de fuir leur pays sélectionnées par le gouvernement fédéral pour se réinstaller au Canada et parrainées soit par le gouvernement fédéral, soit par de simples citoyens. Les personnes qui demandent asile à leur arrivée au Canada et dont la demande a été approuvée par le gouvernement fédéral entrent aussi dans la catégorie des réfugiés. Les demandeurs d'asile dont la revendication du statut de réfugié n'a pas encore été approuvée ne sont pas considérés comme des résidents permanents. La question des réfugiés est abordée à la **section 2.3**.
- **Autres immigrants** – personnes admises au Canada pour différentes autres raisons, y compris pour des raisons d'ordre humanitaire.

La **figure 2** montre la ventilation des résidents permanents arrivés en Ontario par catégorie.

Figure 1 : Nombre de résidents permanents arrivés au Canada, 2012-2016

Source des données : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

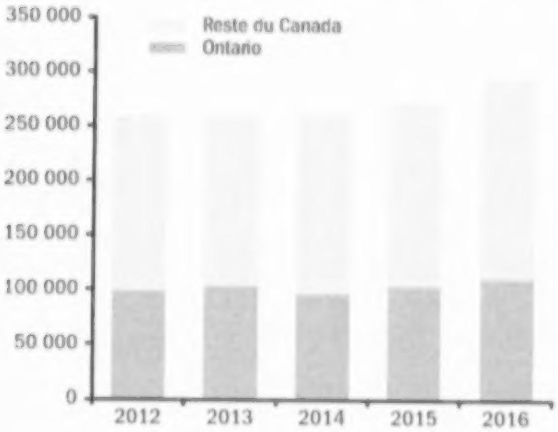
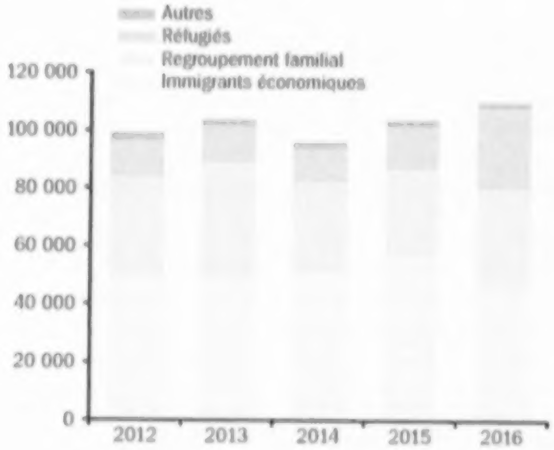


Figure 2 : Nombre de résidents permanents arrivés en Ontario par catégorie, 2012-2016

Source des données : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada



Le gouvernement fédéral est responsable au premier chef de l'immigration au Canada, y compris de la détermination du nombre d'immigrants acceptés chaque année et de la décision d'accorder ou de refuser la citoyenneté canadienne.

Le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario (le Ministère) a pour mandat de maximiser les avantages découlant de l'immigration en fournissant les services nécessaires pour assurer la réussite de l'établissement et de l'intégration sociale et économique des nouveaux arrivants. En 2012, le Ministère a publié un document intitulé *Une nouvelle orientation : Stratégie ontarienne en matière d'immigration* pour déterminer comment il sélectionne, accueille et aide les immigrants qui s'installent en Ontario. Les objectifs de la stratégie comprennent notamment ce qui suit :

- attirer des travailleuses et travailleurs hautement qualifiés pour renforce l'économie;
- aider les nouveaux arrivants et les nouvelles arrivantes et leurs familles à réussir;
- appuyer des communautés diversifiées et favoriser une économie qui tisse des liens dans le monde.

2.2 Services d'aide à l'établissement et à l'intégration

Les nouveaux arrivants ont souvent besoin d'aide pour s'établir et s'intégrer avec succès en Ontario. C'est le gouvernement fédéral qui est le principal bailleur de fonds pour la prestation de ces services. Il finance des services d'aide à l'établissement qui comprennent des séances d'information et d'orientation, l'évaluation des besoins et l'aiguillage vers les services communautaires et gouvernementaux appropriés, des cours de français et d'anglais, ainsi que de l'aide relative à l'emploi.

Pour s'acquitter de son mandat en matière d'établissement et d'intégration, le ministère provincial offre aussi des services pour répondre aux besoins des nouveaux arrivants et aux objectifs énoncés dans sa stratégie d'immigration. Ces objectifs sont les suivants :

- améliorer les perspectives d'emploi pour les immigrants et immigrantes;
- atteindre un taux d'emploi et un niveau de revenus pour les immigrants et immigrantes qui sont conformes à ceux des Ontariens et Ontariennes;

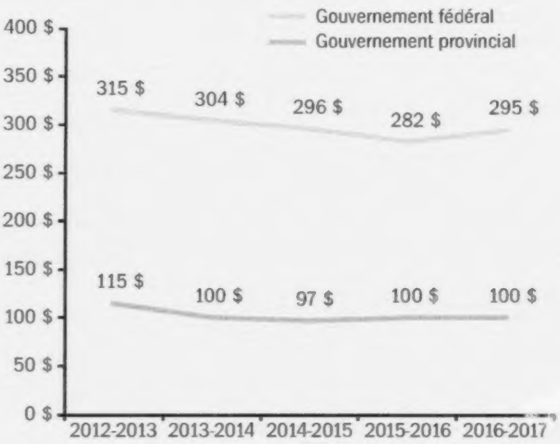
- augmenter le taux d'emploi des immigrants et immigrantes dans les domaines correspondant à leur formation et à leur expérience.

En 2016-2017, le Ministère a versé environ 100 millions de dollars en paiements de transfert à des fournisseurs de services, par exemple des conseils scolaires publics et catholiques, des universités, des collèges et d'autres organismes communautaires sans but lucratif afin qu'ils procurent aux nouveaux arrivants des services d'aide à l'établissement et à l'intégration contribuant à l'atteinte de ces objectifs. Au cours du même exercice, le gouvernement fédéral a consacré 295 millions de dollars au financement de services d'établissement aux nouveaux arrivants en Ontario. La **figure 3** présente le montant du financement fourni par chaque palier de gouvernement à ces fins.

Même si le gouvernement fédéral et le Ministère financent tous deux la prestation de services d'aide à l'établissement et à l'intégration, les critères d'admissibilité à ces services ne sont pas les mêmes. En règle générale, seuls les nouveaux arrivants ayant le statut de résident permanent sont admissibles aux services financés au fédéral, tandis que les services financés par le Ministère sont offerts aux résidents permanents, aux demandeurs d'asile et aux citoyens naturalisés canadiens (nouveaux arrivants ayant obtenu la citoyenneté canadienne). La **figure 4** présente l'admissibilité aux services d'aide à l'établissement et à l'intégration financés par le gouvernement fédéral et par le Ministère.

Figure 3 : Financement fédéral et provincial des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, 2012-2013 à 2016-2017 (en millions de dollars)

Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration



Les sections qui suivent décrivent les principaux programmes du Ministère en vertu desquels ces services sont offerts. En outre, la **figure 5** présente la ventilation du financement offert par le Ministère par programme, et la **figure 6** indique le nombre de personnes qui ont bénéficié des programmes financés par le Ministère.

2.2.1 Cours de langue

Dans le cadre de son programme de cours de langue, le Ministère verse des fonds à des conseils

Figure 4 : Admissibilité aux services d'aide à l'établissement financés par le gouvernement fédéral et par le Ministère

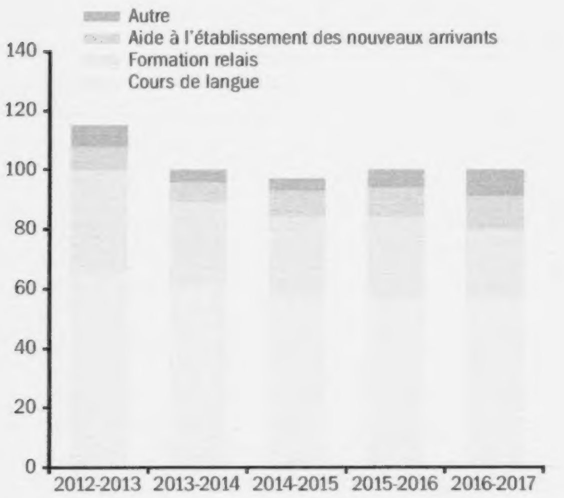
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Résidents permanents			Autres résidents			
Source de financement des services	Immigrants économiques	Regroupement familial	Réfugiés	Citoyens naturalisés canadiens	Demandeurs d'asile	Résidents temporaires	Aucun statut de résident
Ministère	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non*	Non
Gouvernement fédéral	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non

* Les résidents temporaires (par exemple les étudiants étrangers et les travailleurs étrangers temporaires) sont admissibles uniquement aux services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants et aux services du programme Expérience Globale Ontario du Ministère.

Figure 5 : Paiements versés par le Ministère aux fournisseurs de services, par programme, 2012-2013 à 2016-2017 (en millions de dollars)

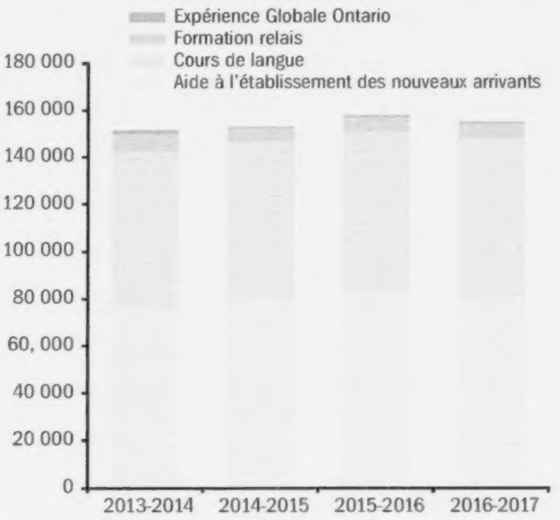
Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration



Remarque : Le financement des programmes de la catégorie « Autre » en 2016-2017 comprenait un montant de 5 millions de dollars pour l'initiative des services de réinstallation des réfugiés.

Figure 6 : Nombre de personnes uniques servies par les programmes du Ministère, 2013-2014 à 2016-2017

Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration



Remarque : Pour l'exercice 2016-2017, le nombre de personnes ayant reçu des cours de langue constitue une estimation, puisque les données complètes ne sont pas encore disponibles. Avant 2013-2014, on ne dispose pas de données sur les personnes servies pour tous les programmes.

scolaires publics et catholiques pour offrir des cours de français ou d'anglais langue seconde (ALS/FLS) aux immigrants adultes afin qu'ils puissent acquérir les compétences linguistiques nécessaires pour vivre et travailler en Ontario. Au cours de l'exercice 2016-2017, le Ministère a versé des fonds à plus de 30 conseils scolaires en vertu d'un modèle de paiement à l'acte. Le paiement est fondé sur un taux établi par le ministère de l'Éducation pour les programmes d'éducation des adultes, multiplié par le nombre d'inscriptions dans le conseil scolaire durant l'année. Durant l'année scolaire 2016-2017, le taux s'établissait à 3 368 $ pour 950 heures de cours.

Depuis 2013-2014, tous les immigrants adultes souhaitant s'inscrire à un cours de langue subventionné doivent passer un test pour évaluer leur compétence linguistique en français ou en anglais au regard des niveaux de compétence linguistique canadiens. Cette évaluation est effectuée par l'entremise du Système coordonné d'évaluation et de référence linguistique (SCERL), financé conjointement par le Ministère et par le gouvernement fédéral. Une fois leur compétence linguistique évaluée, les apprenants sont aiguillés vers les cours de langue appropriés offerts soit par le gouvernement fédéral, soit par le Ministère.

Par l'entremise de son programme de formation linguistique, le Ministère offre aussi aux conseils scolaires et à d'autres fournisseurs de services un financement pour des projets visant à mettre au point des ressources et des outils et à mettre à l'essai de nouvelles méthodes pour la prestation des programmes.

2.2.2 Établissement des nouveaux arrivants

Dans le cadre de son programme d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, le Ministère verse des fonds à près de 100 organismes communautaires sans but lucratif pour la prestation

de services aux nouveaux arrivants dans plus de 90 langues et dans plus de 30 collectivités de l'Ontario. Ces fournisseurs de services assurent la prestation de services de base comprenant ce qui suit :

- évaluation des besoins des nouveaux arrivants et aiguillage vers les services communautaires et gouvernementaux appropriés (p. ex. inscription à l'école, obtention d'une carte Santé et d'un numéro d'assurance sociale, services d'aide à l'emploi);
- services de traduction et d'interprétation (p. ex. pour remplir des formulaires, traduire des documents et prendre des rendez-vous);
- séances d'orientation pour aider les nouveaux arrivants à s'intégrer dans la société canadienne (notamment pour se familiariser avec les services bancaires, leurs droits et les services locaux qui leur sont offerts);
- mettre les nouveaux arrivants en contact avec des réseaux sociaux et professionnels (p. ex. clubs sociaux, groupes de mentorat et associations professionnelles).

Le Ministère finance aussi le perfectionnement professionnel des travailleurs chargés de la prestation de services d'établissement auprès des jeunes nouveaux arrivants, des réfugiés, des femmes seules, des personnes âgées et des nouveaux arrivants installés dans des collectivités rurales. Il finance en outre une initiative visant à sensibiliser les nouveaux arrivants aux questions de violence et de harcèlement sexuels et à améliorer l'aide offerte aux victimes.

Le Ministère octroie le financement aux fournisseurs de services par le biais d'une demande de propositions pluriannuelles (généralement des contrats de deux ans); les propositions sont évaluées par les fonctionnaires du Ministère selon un ensemble de critères, notamment la capacité organisationnelle du fournisseur à exécuter le programme (selon son expérience en matière de prestation des services proposés), le budget présenté (notamment si les dépenses sont raisonnables et les postes suffisamment détaillés), le besoin manifeste des services proposés, et les cibles proposées pour les services.

2.2.3 Formation relais

Dans le cadre de son programme de formation relais, le Ministère verse des fonds à des fournisseurs de services chargés d'aider les immigrants formés à l'étranger à obtenir un emploi sans avoir à refaire leur formation et leurs études. Ces fournisseurs de services comprennent des collèges et universités, des organismes de réglementation professionnelle et des organismes communautaires sans but lucratif offrant des cours et des services dans les trois catégories suivantes :

- **Obtention d'un permis d'exercer** – formation visant à aider les immigrants formés à l'étranger à obtenir les titres nécessaires à l'exercice d'une profession réglementée.
- **Obtention d'un emploi** – formation visant à aider les immigrants formés à l'étranger à obtenir un emploi dans des professions réglementées ou spécialisées.
- **Amélioration du système** – intégration de changements systémiques pour favoriser l'intégration des immigrants formés à l'étranger dans le marché du travail de l'Ontario (p. ex. des outils et des ressources pour aider les employeurs à mieux comprendre et évaluer les compétences et l'expérience des immigrants).

Le Ministère octroie un financement aux fournisseurs de services par le biais d'une demande de propositions pluriannuelles (généralement des contrats de deux ou trois ans), que le Ministère évalue en fonction de critères comme la capacité organisationnelle du fournisseur à exécuter le programme (selon son expérience en matière de prestation du programme proposé) et le budget proposé (pour s'assurer que les dépenses sont raisonnables et que les postes sont suffisamment détaillés). L'évaluation porte également sur les lacunes spécifiques des

compétences, des connaissances et de l'expérience des participants que le projet vise à combler, ainsi que les cibles proposées pour les services. En 2016-2017, le Ministère a versé des fonds à près de 40 fournisseurs de services pour la prestation de programmes de formation relais.

2.2.4 Expérience Globale Ontario

Le Ministère assure directement la prestation de services en vertu de l'initiative Expérience Globale Ontario, un centre d'appels et d'information chargé d'orienter les personnes formées à l'étranger pour les aider à obtenir un permis ou une accréditation pour travailler dans une profession ou un métier non lié à la santé réglementé par l'Ordre des métiers de l'Ontario. Ce service a été mis sur pied en vertu de la *Loi de 2006 sur l'accès équitable aux professions réglementées et aux métiers à accréditation obligatoire*. Expérience Globale Ontario est le seul service d'aide à l'établissement et à l'intégration aux nouveaux arrivants que le Ministère est tenu de fournir aux termes de la loi. En 2016-2017, le Ministère a fourni de l'information et des services d'aiguillage à plus de 600 clients.

2.3 Aide à l'installation des réfugiés

Les réfugiés sont des résidents permanents entrant dans l'une des quatre grandes catégories suivantes :

- **Réfugiés parrainés par le gouvernement** – personnes sélectionnées et parrainées par le gouvernement fédéral aux fins d'établissement au Canada (lorsqu'elles se trouvaient encore à l'étranger). Le gouvernement fédéral fournit une aide directe au revenu aux réfugiés de cette catégorie durant leurs 12 premiers mois au Canada.
- **Réfugiés parrainés par le secteur privé** – personnes sélectionnées par le gouvernement fédéral aux fins d'établissement au Canada (lorsqu'elles se trouvaient encore à l'étranger) et parrainées et soutenues financièrement par des organisations du secteur privé ou des particuliers durant leurs 12 premiers mois au Canada.
- **Réfugiés parrainés dans le cadre d'un programme mixte** – personnes sélectionnées par le gouvernement fédéral aux fins d'établissement au Canada (lorsqu'elles se trouvaient encore à l'étranger) et parrainées par des organisations du secteur privé ou des particuliers. Le gouvernement fédéral leur offre une aide au revenu pendant une période maximale de six mois, tandis que les parrains du secteur privé offrent leur aide pour une autre période de six mois.
- **Réfugiés admis au Canada** – personnes qui sont venues d'elles-mêmes au Canada et ont demandé asile à leur arrivée, et dont la revendication du statut de réfugié a été approuvée par le gouvernement fédéral. Les réfugiés admis au Canada ne reçoivent pas d'aide au revenu de la part du gouvernement fédéral.

Comme il est précisé plus haut, les réfugiés sont admissibles à des services d'aide à l'établissement et à l'intégration financés par le gouvernement fédéral et par le Ministère. Le gouvernement fédéral offre aussi des services d'accueil (rencontre et accueil des réfugiés à leur arrivée, remise de vêtements d'hiver et service de transport jusqu'à leur destination) et des services d'hébergement temporaire (et de l'aide pour trouver un logement permanent) aux réfugiés. La section qui suit décrit les autres services offerts par le Ministère.

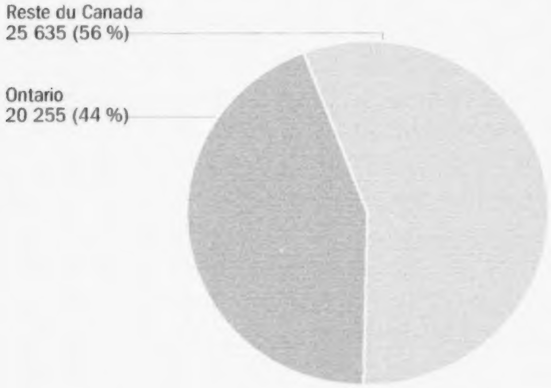
2.3.1 Services aux réfugiés financés par le Ministère

De novembre 2015 à mai 2017, près de 46 000 réfugiés syriens se sont établis au Canada, dont plus de 20 000 en Ontario (voir la **figure 7**).

En septembre 2015, en réponse à la crise mondiale des réfugiés, le Ministère a mis sur pied une initiative des services de réinstallation des réfugiés pour faciliter la réinstallation des réfugiés

Figure 7 : Nombre de réfugiés syriens établis en Ontario et au Canada de novembre 2015 à mai 2017

Source des données : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada



en Ontario et pour soutenir l'intégration des réfugiés nouvellement arrivés. Ces services visaient notamment les objectifs suivants :

- accroître le nombre de réfugiés parrainés par le secteur privé en Ontario;
- améliorer les services de réinstallation pour aider les nouveaux réfugiés à s'établir et à s'intégrer;
- encourager la collecte de fonds pour soutenir la réinstallation des réfugiés.

Le financement de ces services s'est établi à 2,1 millions de dollars en 2015-2016 et à 5,0 millions de dollars en 2016-2017, soit la première année complète où ces services ont été offerts. À la fin de l'exercice 2016-2017, près de 11 300 personnes avaient bénéficié de services. Ces services sont offerts aux réfugiés soutenus par le gouvernement, aux réfugiés parrainés par le secteur privé et aux entités du secteur privé qui parrainent des réfugiés. La prestation des services est assurée par des organismes communautaires sans but lucratif. En voici un aperçu :

- **Établissement et intégration des réfugiés** – services d'aide à l'établissement et prise en charge dans la langue maternelle; services spécialisés à l'intention des femmes et des jeunes réfugiés (aide aux devoirs, mentorat, coordination de l'accès aux services de santé mentale, conseils sur le rôle de parent dans une nouvelle culture, soutien aux victimes de violence familiale ou sexuelle), aide au logement, et services de préparation à l'emploi.
- **Services de soutien aux parrains** – recrutement et formation de parrains; appariement des parrains aux réfugiés à l'étranger; formation à l'intention des avocats et des étudiants en droit qui prépareront les demandes de parrainage; services de formation et d'assistance à l'intention des parrains pour les aider à établir les réfugiés nouvellement arrivés.
- **Renforcement des capacités** – sensibilisation du public pour promouvoir l'accueil dans les communautés et lutter contre le racisme; formation sur les traumatismes et la santé mentale des réfugiés à l'intention des intervenants chargés d'aider les réfugiés à s'établir.

Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés syriens

En plus de ces services d'aide à l'établissement des réfugiés, le Ministère était aussi responsable du Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés syriens (le Secrétariat). Le Secrétariat a été initialement établi à titre d'entité temporaire par le secrétariat du Cabinet en novembre 2015 (avant d'être transféré sous la responsabilité du Ministère en février 2016) en réponse au lancement du plan national du gouvernement fédéral pour la réinstallation des réfugiés syriens. Sa mission première était de diriger les initiatives pangouvernementales de soutien à l'établissement et à l'intégration des réfugiés syriens en Ontario en collaboration avec le gouvernement fédéral pour s'assurer que les intervenants concernés, y compris les autres ministères, les municipalités et les fournisseurs de services de l'Ontario, sachent combien de réfugiés syriens allaient arriver et à quel moment, afin de leur permettre de répondre

convenablement en offrant des services clés comme des soins de santé et de l'aide à l'éducation des enfants.

Le Secrétariat avait aussi pour mandat d'élaborer un cadre de mesure du rendement pour évaluer les résultats en matière d'établissement et d'intégration des réfugiés syriens. En outre, le Secrétariat a consulté des organismes et des particuliers participant à la réinstallation des réfugiés syriens en Ontario afin de cerner les lacunes et les possibilités d'amélioration de la prestation des services, et de formuler des recommandations pour combler les lacunes. D'autres ministères ontariens, des organismes d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, des conseils scolaires, des municipalités et des groupes de discussion formés de réfugiés syriens faisaient partie des entités consultées.

Le Secrétariat a été démantelé en mai 2017, mais a été remplacé en juin 2017 par le Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés, dont le mandat plus général touche tous les réfugiés. Le budget du Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés pour 2017-2018 s'établit à 1,2 million de dollars; ses responsabilités comprennent la mise en oeuvre du cadre de mesure du rendement mis au point par son prédécesseur et le suivi auprès des autres ministères ontariens pour déterminer les progrès réalisés à l'égard des recommandations. À l'heure actuelle, il est prévu que le Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés cessera ses activités en mars 2019.

2.4 Surveillance et mesure du rendement

Le Ministère a conclu des contrats pluriannuels avec des fournisseurs de services chargés de la prestation de services d'aide à l'établissement et à l'intégration des nouveaux arrivants. Les obligations prévues aux contrats comprennent une reddition de comptes, des cibles de service et les fonds alloués. Le Ministère a mis en place un certain nombre de mécanismes de surveillance pour déterminer si les fournisseurs de services s'acquittent de leurs obligations contractuelles, notamment en matière d'évaluation des risques, de production de rapports d'étape et de présentation d'états financiers audités. Ces mécanismes de surveillance sont décrits à l'**annexe 1**. Outre ces activités, le Ministère peut effectuer des examens spéciaux et des visites sur place pour donner suite à des préoccupations particulières concernant un fournisseur de services. Le Ministère a aussi demandé des évaluations externes des programmes qu'il finance afin de déterminer s'ils s'inscrivent dans son mandat et ses objectifs stratégiques.

Au cours des cinq dernières années, le Ministère n'a pas mis en place un ensemble cohérent d'indicateurs de son propre rendement à l'égard des services d'aide à l'établissement et à l'intégration qu'il finance. Toutefois, dans un rapport de planification pour 2017-2018 au Conseil du Trésor, le Ministère a décrit les nouveaux indicateurs de rendement qu'il entend dorénavant utiliser pour faire un suivi et une reddition de comptes – y compris les valeurs de référence et les cibles, ainsi que les dates cibles pour l'atteinte de résultats particuliers. L'**annexe 2** décrit les quatre indicateurs de rendement que le Ministère a mis en oeuvre à la suite de ce processus.

2.5 Services fournis par d'autres ministères ontariens

Bien que le mandat du Ministère soit de veiller à la réussite de l'établissement et de l'intégration des nouveaux arrivants en Ontario, d'autres ministères fournissent aussi aux nouveaux arrivants des services facilitant leur établissement et leur intégration. Il s'agit des ministères suivants :

- **Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle** – fournit des programmes de formation professionnelle (par l'entremise d'Emploi Ontario), des services d'alphabétisation et de formation de base, des programmes d'accès au marché du travail et des services d'aide à la recherche d'emploi pour les nouveaux arrivants.

- **Ministère de l'Éducation** – offre des programmes d'éducation élémentaire et secondaire aux élèves de l'Ontario (y compris les nouveaux arrivants). Il fournit aussi des services de soutien scolaire, notamment des cours d'apprentissage de l'anglais, des services d'éducation à l'enfance en difficulté et des services de soins de santé mentale. Le Ministère a aussi fourni un financement pour la mise en place de cours d'été admettant les réfugiés nouvellement arrivés.
- **Ministère des Services sociaux et communautaires** – fournit des prestations d'aide sociale aux familles à faible revenu de l'Ontario (y compris les nouveaux arrivants), ainsi que des services de soutien à l'intention des victimes de violence familiale et des adultes et enfants ayant une déficience intellectuelle ou physique.
- **Ministère de la Condition féminine** – finance des programmes destinés aux femmes (y compris les nouvelles arrivantes) afin de prévenir la violence faite aux femmes et de promouvoir la sécurité économique des femmes, ainsi que des services de counselling et des programmes de formation en entrepreneuriat et de formation professionnelle. Il finance aussi des campagnes de sensibilisation auprès des communautés de nouveaux arrivants afin de diffuser de l'information sur le droit de la famille (renseignements juridiques à propos des droits des femmes en vertu des lois ontariennes et canadiennes) et de faire de la sensibilisation à propos de la violence faite aux femmes.
- **Ministère de la Santé et des Soins de longue durée** – par l'entremise des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et des 75 centres de santé communautaire (CSC) de l'Ontario, offre des soins de santé primaires et des programmes de santé communautaire aux personnes qui sont confrontées à des obstacles à l'accès aux services de santé, y compris les réfugiés, les nouveaux immigrants et les personnes qui n'ont pas d'assurance-santé.
- **Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse** – finance des services destinés aux enfants et aux jeunes, notamment des services de protection de l'enfance, des programmes pour répondre aux besoins particuliers, des services de santé et de développement des enfants, des services de justice pour la jeunesse et des services de santé mentale. Pour soutenir l'arrivée récente des réfugiés syriens, le ministère a financé une équipe spécialisée en immigration chargée d'offrir sur demande des services de formation et de consultation aux sociétés d'aide à l'enfance et à des groupes de parrainage privé à propos des questions relatives à l'immigration, ainsi qu'aux organismes d'aide à l'établissement pour soutenir et informer les nouveaux arrivants syriens à propos des lois canadiennes et du rôle de parent au Canada. Le ministère a aussi financé un programme permettant à des intervenants auprès des jeunes d'offrir un soutien individualisé à de jeunes réfugiés syriens présentant un risque élevé.
- **Ministère du Procureur général** – finance Aide juridique Ontario, qui fournit des services d'aide juridique aux personnes à faible revenu en Ontario, y compris les nouveaux arrivants. Dans le cas des nouveaux arrivants, cela comprend une aide juridique à l'intention des demandeurs d'asile pour les aider à faire les démarches judiciaires nécessaires à l'obtention du statut de réfugié.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit avait pour objectif de déterminer si le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration

(le Ministère) a mis en place des systèmes et des procédures efficaces pour garantir que les fournisseurs de services offrent en temps opportun aux nouveaux arrivants ayant besoin de services d'aide à l'établissement et à l'intégration des services appropriés et efficaces, conformément aux ententes signées; si le financement est alloué aux fournisseurs de services en fonction des besoins de la clientèle cible et de la valeur des services fournis; et si les résultats des programmes du Ministère sont mesurés et évalués et font l'objet de rapports publics. Le Programme des candidats de l'Ontario du Ministère était exclu de notre audit, puisque nous avons réalisé un audit de ce programme en 2014.

Avant d'entreprendre notre travail d'audit sur le terrain, nous avons établi les critères à utiliser pour atteindre notre objectif d'audit (voir l'**annexe 3**). Ces critères ont été établis après examen des lois, des directives, des politiques et des procédures en vigueur, ainsi que des résultats d'études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction du Ministère a examiné les objectifs de notre audit et les critères s'y rapportant et a convenu qu'ils étaient pertinents.

Nous nous sommes concentrés sur les activités du Ministère au cours de la période de cinq ans se terminant en mars 2017. Nous avons réalisé notre audit entre janvier et août 2017, et nous avons obtenu une déclaration écrite de la part de la direction du Ministère le 10 novembre 2017 confirmant qu'il nous avait remis toute l'information dont il dispose et qui est susceptible d'avoir une incidence importante sur les constatations ou les conclusions formulées dans le présent rapport.

Notre travail comprenait des discussions approfondies avec les fonctionnaires pertinents du Ministère qui ont participé à la conception, au financement, à la prestation, à la supervision et à l'évaluation du rendement des services d'aide à l'établissement et à l'intégration des nouveaux arrivants offerts par le Ministère. Nous avons aussi examiné et analysé les dossiers pertinents, notamment les politiques et procédures et les données sur les services, les finances et le rendement déclarées au Ministère par les fournisseurs chargés de la prestation des services financés. Notre audit a plus particulièrement porté sur trois des programmes d'aide à l'établissement et à l'intégration financés par le Ministère – les cours de langue, la formation relais et l'établissement des nouveaux arrivants – qui représentent à eux trois environ 90 % du financement versé par le Ministère.

Nous avons aussi rencontré le personnel de la haute direction de l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, un organisme qui représente les organismes offrant des services aux immigrants et aux réfugiés en Ontario, afin de cerner les préoccupations des organismes et les défis qu'ils doivent relever pour assurer la prestation de services d'établissement et d'intégration aux nouveaux arrivants et d'en discuter. De plus, nous avons rencontré des représentants de conseils scolaires pour connaître leurs points de vue sur la prestation des cours de langue, et nous avons mené un sondage auprès de tous les conseils scolaires (dont plus 85 % ont répondu à notre questionnaire) offrant des cours de français et d'anglais aux nouveaux arrivants afin de savoir ce qu'ils pensaient du caractère opportun et de l'accessibilité des cours proposés. Nous avons en outre visité des fournisseurs de services d'aide à l'établissement destinés aux nouveaux arrivants pour connaître leurs points de vue à propos des défis auxquels sont confrontés les nouveaux arrivants pour l'obtention les services dont ils ont besoin pour réussir à s'établir et à s'intégrer. Enfin, nous avons communiqué avec les responsables d'autres provinces canadiennes pour parler du financement, de la mesure du rendement et des pratiques exemplaires en matière de services d'aide à l'établissement et à l'intégration dans leur province.

Nous avons examiné les rapports d'audit pertinents produits par la Division de la vérification

interne de l'Ontario afin de déterminer la portée et l'étendue de notre audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Le Ministère n'affecte pas les fonds réservés aux services aux nouveaux arrivants en fonction de l'évaluation des besoins et du rapport coût-efficacité, et pas toujours aux fournisseurs de services obtenant les meilleurs scores

Le Ministère n'a pas attribué les fonds réservés aux services d'aide à l'établissement et à l'intégration en fonction d'une évaluation des besoins des nouveaux arrivants. En outre, ses processus d'affectation des fonds ne sont pas toujours efficaces pour garantir que les fonds sont alloués aux services et aux fournisseurs de services qui peuvent répondre le mieux et de manière efficiente et efficace aux besoins des nouveaux arrivants en matière d'établissement et d'intégration.

4.1.1 Les services financés par le Ministère recoupent ceux qui sont financés par le gouvernement fédéral

Même si le Ministère sait que les services d'aide à l'établissement et à l'intégration qu'il finance recoupent souvent les services offerts par le gouvernement fédéral, il n'a pas évalué la nécessité de ce recoupement ni pris de mesures pour l'atténuer.

En 2016-2017, une somme de 68 millions de dollars – plus des deux tiers des paiements de transfert versés par le Ministère aux fournisseurs de services – a été consacrée à la prestation de cours de langue et de services d'aide à l'établissement à l'intention des nouveaux arrivants, qui sont également financés par le gouvernement fédéral en Ontario. Bien que le Ministère fournisse aussi ces services à des personnes qui ne sont pas admissibles aux services financés par le gouvernement fédéral (demandeurs du statut de réfugié et citoyens naturalisés canadiens), nous avons constaté que plus de 60 % des clients des cours de langue durant l'année scolaire 2015-2016 et 25 % des clients bénéficiant des services d'aide à l'établissement destinés aux nouveaux arrivants étaient des résidents permanents et donc admissibles aux services financés par le gouvernement fédéral (voir les **figures 8** et **9**). Nous estimons qu'en 2016-2017, des cours de langue et des services d'aide à l'établissement destinés aux nouveaux arrivants d'une valeur d'environ 30 millions de dollars ont été financés par le Ministère, alors que le gouvernement fédéral fournissait et finançait déjà de tels services.

4.1.2 Le Ministère n'affecte pas les fonds aux services en fonction des besoins réels des nouveaux arrivants

Le Ministère nous a informés que l'affectation des fonds pour chaque service était déterminée de façon indépendante et n'était pas fondée sur une comparaison des besoins relatifs à l'égard de chacun des services ni de l'efficacité pour ce qui est de répondre aux besoins des nouveaux arrivants. Les fonctionnaires supérieurs du Ministère à qui nous avons parlé ont souligné qu'il serait utile de regrouper tous les fonds des programmes et d'allouer le financement aux programmes individuels en fonction de l'évolution des besoins des nouveaux arrivants. En outre, le Ministère n'a pas évalué les besoins des nouveaux arrivants pour s'assurer que les fonds limités dont il dispose sont répartis de façon appropriée entre les différents services. Comme l'indique la **figure 10**, 91 millions de dollars – soit environ 90 % des fonds dont le Ministère disposait en 2016-2017 – ont été attribués à des fournisseurs de services pour la prestation de cours de langue, de programmes de formation

Figure 8 : Pourcentage des clients des cours de langue par statut d'immigrant, 2015-2016

Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration

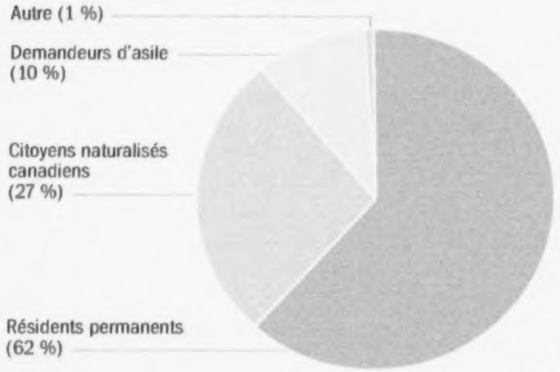


Figure 10 : Paiements de transfert par programme, 2016-2017

Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration

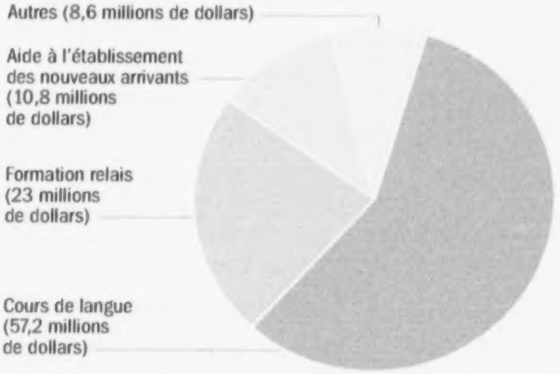
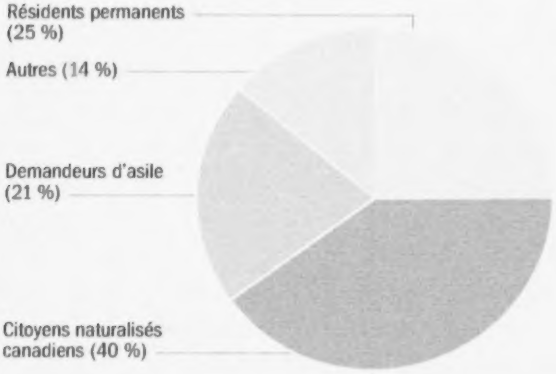


Figure 9 : Pourcentage des clients des services d'aide à l'établissement par statut d'immigrant, 2016-2017

Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration



relais et de programmes d'aide à l'établissement destinés aux nouveaux arrivants.

Notre examen des données sur les services et les dépenses déclarées par les fournisseurs de services a confirmé que les fonds ne sont pas alloués aux services dont les nouveaux arrivants ont le plus besoin. Par exemple :

- **La diminution des besoins pour des cours de langue constitue une bonne occasion de réaffecter les fonds.** Nous avons observé un recul du nombre moyen d'inscriptions aux cours de langue du Ministère à chacune des cinq dernières années scolaires; de 17 200 en 2011-2012, le nombre d'inscriptions s'établissait tout juste au-dessus de 14 900 en 2015-2016. En conséquence, le montant réellement dépensé pour les cours de langue durant cette période de cinq ans s'élevait à 24 millions de dollars de moins que ce qui était prévu dans le budget. Les fonds inutilisés pour les cours de langue soit n'ont pas été dépensés, soit ont été réaffectés à d'autres services et priorités du Ministère en matière de services d'aide à l'établissement. De plus, un examen des données limitées sur la liste d'attente dont disposait le Ministère a révélé que la liste des personnes en attente de cours de langue financés par le Ministère est courte, et représente moins de 2 % de toute la clientèle.
- **L'ampleur des besoins en matière de services d'aide à l'établissement à l'intention des nouveaux arrivants financés par le Ministère n'est pas clairement définie.** En réponse à la demande accrue pour des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, le Ministère a réaffecté au cours des cinq dernières années (2012-2013 à 2016-2017) les fonds non

utilisés pour d'autres services aux services d'aide à l'établissement et en 2015-2016, il a aussi majoré de 3,5 millions de dollars le financement de base des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants. Le montant des fonds demandés par les fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants en 2015 pour les exercices 2016-2017 et 2017-2018 était plus de deux fois plus élevé que le montant accordé par le Ministère. Nous avons constaté que le Ministère n'a pas les renseignements nécessaires (par exemple les données des listes d'attente des fournisseurs de services) pour l'aider à déterminer l'ampleur de ces services et des besoins. Les fournisseurs de services à qui nous avons rendu visite nous ont dit qu'ils étaient généralement en mesure d'offrir des services le jour même aux nouveaux arrivants qui se présentaient en personne, et qu'ils pouvaient s'occuper des nouveaux arrivants qui prenaient rendez-vous à l'avance dans un délai de trois semaines.

- **Les programmes de formation relais sont efficaces pour aider de nombreux immigrants à intégrer le marché du travail, mais le financement qui leur est consacré a diminué.** Comme il est décrit à la **section 4.3.3**, la majorité des participants qui ont achevé leur programme de formation relais ont trouvé un emploi dans leur domaine ou dans un domaine connexe. Bien que le financement de base pour la formation relais soit demeuré stable à 16,2 millions de dollars ces cinq dernières années (2012-2013 à 2016-2017), le financement annuel au-delà de ce montant de base a fluctué en fonction de la capacité du Ministère à obtenir des contributions d'une durée limitée auprès des gouvernements provincial et fédéral. Nous avons constaté que le financement global pour la formation relais a diminué au cours de cette période, passant de 34,4 millions de dollars en 2012-2013 à 23 millions de dollars en 2016-2017. Nous avons également observé qu'en raison de l'instabilité du financement d'une année à l'autre et de la réduction globale du financement des programmes, le Ministère n'a sollicité qu'une seule fois de nouvelles propositions de programmes de formation relais et financé seulement cinq nouveaux programmes d'obtention des autorisations nécessaires pour exercer une profession et d'aide à l'emploi, ce qui constitue une diminution considérable par rapport aux 75 nouvelles propositions financées entre 2009 et 2011.

RECOMMANDATION 1

Pour que le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration utilise ses ressources de manière optimale afin de mieux répondre aux besoins des nouveaux arrivants en matière d'établissement et d'intégration en Ontario, le Ministère doit :

- évaluer la nécessité de verser un financement provincial pour des services qui sont également financés par le gouvernement fédéral et, le cas échéant, réduire les recoupements des services financés;
- évaluer les besoins réels des nouveaux arrivants afin de valider la composition du portefeuille de services qu'il convient de financer et d'attribuer les fonds en fonction de ces besoins.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et s'emploie à évaluer les besoins des nouveaux arrivants et à réduire les recoupements des services.

Le Ministère est déterminé à poursuivre sa collaboration avec le gouvernement fédéral pour réduire la redondance du financement des services d'aide à l'établissement et

à l'intégration. La coordination avec le gouvernement fédéral sera améliorée grâce à un protocole d'entente sur l'établissement (le Protocole) négocié dans le cadre du nouvel Accord Canada-Ontario sur l'immigration. Le Protocole encadrera la collaboration bilatérale au cours des cinq prochaines années dans des domaines comme le partage d'information sur les besoins, les pratiques exemplaires et les résultats afin d'assurer l'efficacité de la coordination des programmes fédéraux et provinciaux et de maximiser les investissements, d'améliorer la prestation des services, de réduire les chevauchements et de combler les lacunes en matière de services.

Le Ministère entend évaluer de façon continue les besoins des nouveaux arrivants et les services qui leur sont offerts afin de s'assurer qu'il offre tous les services nécessaires pour répondre aux besoins en matière d'aide à l'établissement et à l'intégration. Le Ministère examinera son approche en matière d'évaluation des programmes, d'évaluation des besoins et d'utilisation de l'information afin d'optimiser la conception et l'exécution des programmes et d'attribuer les fonds en fonction des besoins. De plus, en raison du succès qu'ont connu ces programmes, une hausse annuelle de 7 millions de dollars du financement des programmes de formation relais de l'Ontario a été approuvée en 2017.

4.1.3 Le Ministère ne sélectionne et ne finance pas toujours les fournisseurs de services les mieux en mesure d'offrir des services aux nouveaux arrivants

Contrairement aux cours de langue, pour lesquels la majeure partie du financement est versé aux conseils scolaires en fonction du nombre de clients inscrits aux cours, le financement des programmes de formation relais et des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants est accordé aux fournisseurs de services en fonction de l'évaluation que fait le Ministère des propositions soumises. Ces propositions sont évaluées en fonction d'un certain nombre de critères, notamment l'expérience du soumissionnaire en matière de prestation des services proposés, le budget soumis (y compris le caractère raisonnable des dépenses prévues et la façon dont les ressources seront utilisées), le sommaire des activités de programme, l'évaluation des besoins à l'égard des services proposés et les cibles proposées pour les services. Les propositions de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants comprennent des cibles relatives au nombre de personnes auxquelles les services seront offerts et au nombre de visites de clients. Les propositions de programmes de formation relais comprennent des cibles relatives au nombre de participants qui présentent une demande, accèdent aux services, achèvent leur programme et obtiennent un emploi par la suite.

Notre examen des propositions évaluées concernant des programmes de formation relais et des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants a révélé que le Ministère ne sélectionnait et ne finançait pas toujours les propositions ayant obtenu les meilleurs scores, et préférait continuer de financer des fournisseurs existants même s'ils n'avaient pas obtenu un score aussi élevé que d'autres. Le Ministère n'a pas toujours fourni une justification pertinente pour expliquer sa décision de financer des fournisseurs de services ayant obtenu des scores faibles. Nos préoccupations particulières quant à chacun des programmes sont exposées dans les sections qui suivent.

Aide à l'établissement des nouveaux arrivants

- **Les contrats de tous les fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants ont été renouvelés sans égard au score attribué à la proposition.** Nous avons constaté que les 95 fournisseurs de services qui recevaient déjà des fonds pour la prestation de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants et qui

ont présenté une proposition pour obtenir des fonds en 2015 ont obtenu un contrat les autorisant à continuer d'offrir des services en 2016-2017 et 2017-2018. Inversement, nous avons constaté que seulement deux des 100 nouveaux demandeurs avaient obtenu un contrat, même si les 20 demandeurs ayant obtenu les scores les plus élevés qui ont été rejetés avaient un score moyen de 81 %, ce qui est considérablement plus élevé que le score moyen de seulement 53 % des 20 demandeurs ayant obtenu les scores les moins élevés qui ont été retenus.

- **L'explication fournie pour justifier le fait que les propositions de nouveaux demandeurs ayant obtenu les meilleurs scores n'ont pas été retenues n'était pas claire.** Dans certains cas, les propositions ayant obtenu les meilleurs scores pour la prestation de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants dans des régions géographiques similaires ont été rejetées en faveur de propositions ayant obtenu des scores plus faibles. Nous avons constaté que les dossiers ne comportaient aucune explication claire des raisons à l'appui de telles décisions, et le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir une justification. Nous avons noté que les écarts entre les scores étaient parfois importants. Par exemple :
    - Un nouveau demandeur à qui le Ministère a attribué un score de 84 % n'a pas eu de contrat, alors que quatre autres fournisseurs de services d'une région géographique similaire qui ont obtenu des scores allant de 54 % à 75 % ont été retenus – ces quatre fournisseurs avaient déjà un contrat pour la prestation de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants.
    - Un autre nouveau demandeur à qui le Ministère a attribué un score de 75 % n'a pas eu de contrat, alors que deux autres fournisseurs de services d'une région géographique similaire ayant obtenu des scores de 55 % et de 56 % ont été retenus – tous deux avaient déjà un contrat pour la prestation de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants.
- **Le Ministère n'a pas défini de scores minimaux à atteindre pour déterminer l'admissibilité des demandeurs à un financement.** Notre examen des propositions a révélé que cinq propositions ayant obtenu un score global de 50 % ou moins ont été retenues pour un financement, y compris une proposition qui a obtenu un score aussi bas que 29 %. Dans les cinq cas, le fournisseur de services qui a soumis la proposition avait déjà un contrat pour la prestation de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants. Nous avons remarqué que dans le cas du fournisseur de services ayant obtenu un score de 29 %, le Ministère n'a cessé de lui verser des fonds qu'après que l'administration municipale a annulé le financement de ce fournisseur. Au moment de l'évaluation de la proposition du fournisseur de services, le Ministère lui avait attribué un score de seulement 24 % à l'égard de la capacité à fournir des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants.

Formation relais

- **Les nouveaux demandeurs qui souhaitent offrir des programmes de formation relais sont rarement retenus, quelles que soient leurs compétences en matière de prestation de tels services.** En réponse au dernier appel de propositions (en 2013) pour des programmes axés sur l'emploi et l'obtention des titres nécessaires pour exercer une profession, 17 des 18 propositions de renouvellement d'un programme de formation relais existant ont été approuvées, comparativement à seulement 5 des 53 demandes de mise en place d'un nouveau programme. Nous avons constaté que les

demandes de propositions antérieures (en 2012) du Ministère ne s'adressaient qu'aux fournisseurs de programmes existants recevant déjà du financement.

- **Le Ministère n'a pas défini le score minimal requis pour que les demandeurs soient admissibles à un financement pour des programmes de formation relais.** Comme pour les services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, le Ministère n'a pas établi de score minimal à atteindre pour déterminer l'admissibilité au financement des propositions de formation relais. Le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas fixé de seuil afin de pouvoir tenir compte d'autres facteurs, notamment des zones géographiques et des groupes démographiques prioritaires (p. ex. les francophones, retenus comme groupe démographique cible dans le cadre de la Stratégie ontarienne en matière d'immigration de 2012). Notre examen a révélé que 5 des 17 propositions approuvées visant le renouvellement de programmes existants avaient obtenu un score inférieur à 50 %, l'une ayant même obtenu un score de seulement 27 %. Le Ministère n'a pas fourni de justification claire à propos du renouvellement de ce programme, même si les évaluateurs indiquaient que le demandeur n'avait pas obtenu de résultats satisfaisants en matière d'emploi et que son budget était confus. Après l'approbation, seulement 27 % des personnes qui ont achevé ce programme ont obtenu un emploi correspondant à leur formation et à leur expérience dans leur domaine. Au total, 32 % des participants ont obtenu un emploi, y compris un emploi dans un domaine connexe, comparativement à une moyenne de 71 % pour l'ensemble des autres contrats visant des programmes de formation relais des trois années précédentes. Le Ministère a renouvelé un autre programme auquel ses évaluateurs avaient attribué un score de seulement 37 % et souligné que rien n'indiquait que des employeurs s'étaient engagés dans le cadre du programme, et que les résultats en matière d'emploi étaient médiocres. Bien que le Ministère nous ait informés qu'il avait renouvelé le programme parce qu'il n'y avait pas d'autres services de formation relais dans la même région géographique, aucune justification claire à l'appui du renouvellement du programme n'était consignée dans les dossiers. Après l'approbation du programme, seulement 18 % des personnes qui l'ont achevé ont obtenu un emploi correspondant à leur formation et à leur expérience dans leur domaine (32 %, si l'on tient compte des personnes qui ont obtenu un emploi sans avoir terminé le programme), et au total, 26 % ont obtenu un emploi, y compris un emploi dans un domaine connexe (40 %, si l'on tient compte des personnes qui n'ont pas terminé le programme).
- **Les nouvelles demandes ayant obtenu un score élevé n'ont pas été retenues; des propositions ayant un score faible ont plutôt été renouvelées.** Nous avons constaté que certaines demandes visant de nouveaux programmes de formation relais n'ont pas obtenu de financement et ont plutôt été inscrites sur une liste d'attente dépendant de la disponibilité de fonds supplémentaires, même si elles ont obtenu un score supérieur à celui de demandeurs existants dont les programmes de formation ont été renouvelés. Par exemple :
  - Les propositions de deux nouveaux demandeurs auxquels les évaluateurs du Ministère ont attribué un score de 55 % et de 68 % ont été mises de côté et n'ont pas obtenu de financement en raison de préoccupations concernant le recoupement avec des programmes de formation relais existants. Toutefois, on ne sait pas clairement si les programmes existants répondaient aux besoins en matière de formation des nouveaux

arrivants oeuvrant dans les domaines concernés. Comme il est mentionné plus haut, cinq des 17 programmes de formation relais existants que le Ministère a choisi de renouveler avaient obtenu un score inférieur à 50 %, l'un ayant même obtenu un score de seulement 27 %.

- Dans un autre cas, une proposition qui n'a pas été retenue a obtenu un score de 73 %; les évaluateurs du Ministère lui ont attribué un bon score en raison de l'évaluation de la demande du marché du travail et des stratégies d'atténuation des risques, y compris en ce qui concerne l'établissement adéquat des nouveaux arrivants dans la région géographique concernée. Nous avons toutefois relevé que la justification du refus d'accorder un financement au programme à ce moment n'était pas cohérente avec le score attribué par le Ministère; il était notamment question de préoccupations quant à la demande du marché du travail et à la capacité du programme à recruter un nombre suffisant de participants dans la région géographique visée.

- **Les fournisseurs de services disposent de peu de temps pour préparer de nouvelles propositions de programmes de formation relais.** Nous avons constaté qu'en 2017 (au moment où s'achevaient nos travaux sur le terrain) et en 2013 (dernière année où le Ministère a demandé des propositions de nouveaux programmes de formation relais ciblant l'obtention d'un emploi et des autorisations nécessaires pour exercer une profession), le Ministère n'a donné que deux mois aux demandeurs pour préparer et soumettre leurs propositions. Les fournisseurs de services à qui nous avons parlé ont exprimé des préoccupations, notamment à propos du fait que le délai imparti n'était pas suffisant, que le moment où la demande de propositions a été émise (en été) rendait plus difficile la préparation des propositions, et qu'il eut été utile que le Ministère fournisse un préavis avant l'émission de la demande de nouvelles propositions. La direction du Ministère a aussi convenu qu'il eut été utile de fournir un préavis et d'accorder davantage de temps aux fournisseurs pour préparer leurs propositions de nouveaux programmes.

4.1.4 Les décisions de financement ne tiennent pas compte du rapport coût-efficacité des programmes

Bien que les critères du Ministère pour évaluer les propositions de programmes de formation relais et de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants comprennent une évaluation de la qualité du budget présenté par chacun des soumissionnaires, le Ministère n'évalue pas le rapport coût-efficacité des propositions en fonction de cibles prédéterminées. Nous avons constaté que les coûts des services par personne varient considérablement d'un fournisseur à un autre, comme il est décrit plus loin.

Aide à l'établissement des nouveaux arrivants

À l'examen des cibles contractuelles et du financement approuvé pour les fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, nous avons noté que le coût moyen par visite prévu dans les contrats de l'ensemble des fournisseurs s'établissait à 61 $ en 2016-2017. Nous avons toutefois constaté que le coût prévu dans les contrats variait considérablement d'un fournisseur de services à un autre, allant d'aussi peu que 19 $ jusqu'à 354 $ par visite. Le Ministère nous a informés qu'en raison des différences entre les régions et entre les besoins des clients desservis par les fournisseurs de services, il ne compare pas les coûts par visite pour déterminer s'ils sont raisonnables lorsqu'il conclut des contrats avec des fournisseurs de services.

Formation relais

Nous avons aussi passé en revue les cibles et le financement approuvé dans les contrats de prestation de programmes de formation relais qui comprenaient une formation à l'intention des participants et qui ont expiré au cours des trois années précédentes. En divisant le montant total des contrats par le nombre cible de participants devant obtenir un emploi, nous avons déterminé que le coût moyen par participant était fixé à 11 900 $. Nous avons constaté que le coût par participant variait considérablement d'un programme à un autre, allant d'aussi peu que 3 100 $ jusqu'à 44 700 $. Il importe de souligner que les programmes de formation relais ciblent différentes professions et sont de complexité et de durée différentes, ce qui influe sur le coût. Le Ministère nous a informés qu'à cause de ces différences, il ne compare pas les coûts des programmes par participant. Toutefois, comme le financement réservé à la formation relais est limité, les programmes dont le coût par participant est plus élevé limitent le nombre de nouveaux arrivants que le Ministère peut aider. En conséquence, le Ministère devrait s'efforcer d'analyser ces coûts afin d'assurer l'utilisation optimale des fonds disponibles.

RECOMMANDATION 2

Pour mieux s'assurer qu'il affecte les fonds aux fournisseurs de services ayant obtenu les meilleurs scores en fonction des besoins et des résultats des nouveaux arrivants ciblés, nous recommandons au ministère des Affaires civiques et de l'Immigration :

- d'établir un score minimal que tous les fournisseurs de services doivent dépasser pour être admissibles à un financement renouvelé ou nouveau, afin que des fonds ne soient pas versés si des préoccupations importantes ont été soulevées;
- de consigner les motifs à l'appui des décisions de sélection ou de rejet des propositions;
- de prévoir plus de temps entre l'émission de l'appel et l'échéance de présentation de propositions de programmes de formation relais, afin de donner aux fournisseurs de services suffisamment de temps pour préparer des propositions de programmes qui répondent aux besoins des nouveaux arrivants en matière d'obtention d'un emploi et de l'autorisation d'exercer;
- d'inclure dans son évaluation du financement des propositions des fournisseurs de services des critères qui permettent de déterminer si les fonds demandés correspondent à la valeur des services fournis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et convient qu'il faut veiller à ce que les fonds soient attribués en fonction des besoins des nouveaux arrivants et des résultats.

Le Ministère examinera son processus d'attribution des fonds et d'appel de propositions afin de donner assez de temps aux soumissionnaires pour préparer leurs propositions de programmes de formation relais. Le Ministère examinera aussi ses outils, ses processus et ses critères d'évaluation afin d'inclure des seuils à atteindre pour l'admissibilité à un financement, des facteurs d'évaluation de l'optimisation des ressources et du rapport coût-efficacité, ainsi que des priorités en matière de services en fonction de la répartition géographique, des populations prioritaires et de la continuité des services dans les secteurs où c'est nécessaire.

La formation du personnel sera aussi améliorée afin de garantir l'utilisation efficace des outils et processus d'évaluation des propositions, ainsi qu'une meilleure documentation des décisions.

4.2 Le Ministère ne surveille pas systématiquement les fournisseurs de services pour s'assurer que les services sont prodigués de manière efficiente

Nous avons constaté que le Ministère ne valide pas l'exactitude des données sur les services ni de la plupart des renseignements financiers qu'il recueille et utilise pour surveiller et financer les fournisseurs de services. En outre, nous avons observé que le Ministère n'exerce pas une surveillance suffisante pour s'assurer que les nouveaux arrivants ont accès aux services, et ne fait pas systématiquement de contrôles pour déterminer si les fournisseurs de services atteignent les cibles prévues par contrat. Le Ministère ne compare pas non plus les données sur les services et les données financières déclarées par les fournisseurs de services pour déterminer si ceux-ci utilisent les fonds de manière efficiente, et ne fait pas de suivi lorsque cela ne semble pas être le cas.

4.2.1 Le Ministère ne valide pas les données sur les services ni la plupart des renseignements financiers recueillis auprès des fournisseurs de services

Bien que le Ministère recueille des données sur les services et des données financières auprès de tous les fournisseurs de services, il n'a pas mis en place les mécanismes nécessaires pour valider l'exactitude de ces données. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Le Ministère n'a pas donné suite aux problèmes cernés dans le cadre d'un examen mené en 2013 à propos de l'exactitude des données sur les services et des données financières recueillies auprès des fournisseurs de services.** Un examen et une analyse menés à l'interne par le Ministère en 2013 ont permis de recenser certains problèmes quant à la qualité et à l'exactitude des données recueillies auprès des fournisseurs de services. Il est ressorti de cet examen que l'intégrité des données était douteuse, puisqu'il n'y avait aucun processus de validation ou de vérification dans certains secteurs de programme. Le Ministère n'avait pas non plus établi de normes en matière de collecte de données, et n'avait pas mis en place de normes ni de mécanismes lui permettant de savoir si les données sur les services déclarées par les fournisseurs sont exactes. Le Ministère n'a toujours pas pris de mesures pour donner suite à ces lacunes.
- **Le Ministère ne valide pas l'exactitude des données sur les services déclarées par les fournisseurs de services.** L'exactitude des données sur les services est importante, parce que le Ministère pourrait réduire le financement des fournisseurs de services qui sont loin d'atteindre leurs cibles en matière de services (puisque le financement est versé par tranches aux fournisseurs de services tout au long des contrats pluriannuels). Par exemple, en ce qui concerne les cours de langue (qui représentent près de 60 % du financement total versé par le Ministère aux fournisseurs de services en 2016-2017), la majorité des fonds sont versés à des conseils scolaires en fonction du nombre d'inscriptions déclarées au Ministère, multiplié par un taux prédéterminé. Le Ministère n'a toutefois mis en place aucun mécanisme pour auditer les inscriptions déclarées par les conseils scolaires. En comparaison, comme il en est question au **chapitre 3.08** de notre rapport, même si nous avons constaté qu'il comporte des lacunes, le Ministère de l'Éducation a mis en place un processus pour auditer les données sur les inscriptions déclarées qu'il utilise pour financer les conseils scolaires, et ces audits ont permis d'apporter des ajustements importants au financement versé.
- **La majorité des dépenses déclarées par les fournisseurs de services ne font pas l'objet d'un audit.** Même si les fournisseurs

de services de tous les programmes que nous avons examinés sont tenus de déclarer leurs revenus et leurs dépenses au Ministère, seuls les fournisseurs de services assurant la prestation de programmes de formation relais doivent produire des états des revenus et des dépenses audités propres à chaque programme pour permettre au Ministère de déterminer si les fonds sont utilisés aux fins prévues. Les fournisseurs de cours de langue et de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, qui ont reçu près de 70 % de tous les paiements de transfert versés par le Ministère en 2016-2017, ne sont pas tenus de fournir de tels états audités des revenus et des dépenses pour chaque programme. Nous avons donc relevé les problèmes suivants en ce qui concerne l'exactitude des données déclarées au Ministère :

- En 2016-2017, environ 45 % des fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants ont déclaré des dépenses correspondant directement au financement versé par le Ministère. Bien qu'un budget efficace permette de réduire les écarts entre les revenus et les dépenses, une correspondance directe n'est pas réaliste. L'un des fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants à qui nous avons rendu visite nous a informés qu'il déclarait des dépenses correspondant directement au financement versé par le Ministère plutôt que les dépenses réelles, parce qu'il croyait que c'était ce que le Ministère voulait.
- Comme il est indiqué à la **section 4.2.4**, les situations d'excédent ou de déficit déclarées par les conseils scolaires offrant des cours de langues différaient considérablement, même si le financement est fondé sur le nombre d'inscriptions multiplié par un montant prédéterminé. Ces écarts importants dans les états non audités des revenus et des dépenses des conseils scolaires font ressortir la nécessité de valider les revenus et les dépenses ainsi que le nombre d'inscriptions.

RECOMMANDATION 3

Afin que le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration (le Ministère) dispose de renseignements exacts et fiables pour faire le suivi des services d'aide à l'établissement et à l'intégration qu'il finance et puisse prendre des décisions éclairées quant à ses programmes, nous recommandons que le Ministère mette en oeuvre un mécanisme pour valider périodiquement l'exactitude des données sur les services et des données financières déclarées par les fournisseurs de services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation.

En reconnaissance de l'importance d'assurer un suivi efficace de ses programmes de paiements de transfert, le Ministère insiste davantage sur la responsabilisation des programmes et a pour ce faire créé une Unité de l'évaluation et de la performance des programmes. Le Ministère explorera les pratiques exemplaires et mettra en oeuvre un processus de vérification périodique de l'exactitude des données sur les services et des données financières déclarées par les fournisseurs de services.

4.2.2 Le Ministère ne dispose pas de suffisamment d'information pour surveiller comme il se doit l'accès aux services

À l'exception du programme de cours de langue, le Ministère ne recueille pas de données sur les délais d'attente pour l'accès aux services qu'il finance pour l'aider à déterminer si les nouveaux arrivants

reçoivent en temps opportun les services dont ils ont besoin.

Même si le Ministère a la capacité de produire des rapports sur les listes d'attente pour les cours de langue, il nous a informés qu'il ne peut obtenir que des données ponctuelles sur les listes d'attente, et qu'il n'est pas en mesure de produire des rapports montrant les délais d'attente moyens sur une certaine période. Par exemple, il ne peut pas déterminer le délai d'attente moyen pour les apprenants au cours de l'année scolaire la plus récente. D'après les données ponctuelles limitées dont le Ministère dispose (qui sont décrites à la **section 4.1.2**) et les commentaires obtenus auprès des conseils scolaires à qui nous nous sommes adressés, les délais d'attente ne semblent pas particulièrement longs.

Bien que le Ministère ne recueille pas régulièrement de données spécifiques sur l'accessibilité de ses services d'aide à l'établissement et à l'intégration, les fournisseurs de services que nous avons rencontrés et qui offrent aux nouveaux arrivants des services d'aide à l'établissement ont indiqué qu'ils étaient généralement en mesure d'offrir des services le même jour aux clients qui se présentaient en personne, et qu'ils pouvaient s'occuper de ceux qui prenaient rendez-vous à l'avance dans un délai de trois semaines.

Toutefois, des rapports récents, notamment ceux d'évaluations externes réalisées à la demande du Ministère et portant sur ses cours de langue et ses services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, ont soulevé des préoccupations quant leur accessibilité. Par exemple :

- Une évaluation externe du programme de cours de langue réalisée à la demande du Ministère a révélé que les nouveaux arrivants étaient confrontés à plusieurs obstacles en ce qui a trait à l'accès aux cours, notamment l'absence de services de garde d'enfants et de transport, ainsi que d'horaires appropriés. Plus particulièrement, 76 % des représentants des conseils scolaires interrogés dans le cadre de l'évaluation ont indiqué que l'absence de services de garde d'enfants était probablement un obstacle pour les immigrants souhaitant assister à des cours de langue, et 74 % ont indiqué que l'absence de services de transport pour assister aux cours constituait un autre obstacle.
- Une évaluation externe des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants réalisée à la demande du Ministère a révélé que seulement 8 % des personnes bénéficiant de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants ont indiqué avoir éprouvé des difficultés à obtenir les services. Bien que ce chiffre semble peu élevé, les évaluateurs précisaient que la proportion réelle était probablement plus élevée, puisque les personnes interrogées étaient celles qui avaient réussi à accéder aux services et à en profiter. Les problèmes les plus souvent cités étaient l'absence de services de transport et de services de garde d'enfants, l'horaire peu commode et les délais d'attente.
- Une étude réalisée en 2012 par l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants à la demande du Ministère a révélé que 62 % des nouveaux arrivants interrogés ont déclaré avoir eu du mal à obtenir des services d'aide à l'établissement dans leur région. L'absence de services de transport et la distance à parcourir pour atteindre les fournisseurs de services étaient les problèmes les plus souvent cités.

4.2.3 Le Ministère n'effectue pas systématiquement un suivi auprès des fournisseurs de services qui n'atteignent pas les cibles

Même si le Ministère a mis en place des mécanismes de surveillance pour déterminer si les fournisseurs de services atteignent leurs cibles en matière de services et de rendement, tant pour les programmes de formation relais que pour les programmes d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, nous avons constaté qu'il n'effectuait pas de suivi

régulier auprès des fournisseurs de services qui n'atteignent pas les cibles, afin de déterminer si des mesures correctives s'imposent. Nos préoccupations particulières à propos de chaque programme sont présentées dans les sections qui suivent.

Aide à l'établissement des nouveaux arrivants

Les fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants sont tenus de fournir une justification lorsqu'ils n'atteignent pas les cibles de service fixées (par exemple, le nombre de clients individuels servis) par une marge de 10 % ou plus, et le personnel du Ministère est censé examiner les écarts et évaluer la justification fournie. Dans 20 % des cas que nous avons examinés, les fournisseurs de services avaient raté leur cible en matière de services de plus de 10 %, mais rien n'indiquait que le Ministère avait fait un suivi pour déterminer si les raisons fournies pour expliquer les écarts étaient raisonnables. Par exemple, un fournisseur offrant des services à plusieurs endroits n'a pas déclaré le nombre de personnes servies à l'un de ses bureaux, et n'a fourni aucune explication. Le Ministère n'en a pas fait mention dans son formulaire d'examen.

Les fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants sont aussi tenus de fournir des données sur le profil de leurs clients pour aider le Ministère à mieux comprendre les caractéristiques des nouveaux arrivants qu'il sert, notamment une ventilation par sexe, statut de citoyen et nombre d'années au Canada. Dans 45 % des cas de 2015-2016 et de 2016-2017 que nous avons examinés, les fournisseurs de services ont soit fourni des données de profil incomplètes ou aucune donnée de profil. Rien n'indiquait que le Ministère avait effectué un suivi pour obtenir les données.

Formation relais

Les fournisseurs de programmes de formation relais sont tenus de rendre compte de leurs résultats à l'égard de leurs cibles de service, notamment du nombre de participants qui ont achevé leur programme, obtenu un emploi dans leur domaine ou dans un domaine connexe et obtenu les titres nécessaires à l'exercice de leur profession. Un examen des rapports d'étape présentés au Ministère par un échantillon de fournisseurs de services en 2015-2016 et en 2016-2017 nous a permis de constater que les fournisseurs de services n'atteignent souvent pas leurs cibles, mais que le Ministère n'a pas toujours effectué un suivi pour déterminer si les résultats étaient raisonnables ou si des mesures correctives s'imposaient. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- 90 % des programmes de notre échantillon n'ont pas atteint leurs cibles d'emploi ou d'obtention des autorisations d'exercer requises par une marge de plus de 10 % en 2015-2016, mais rien n'indiquait que le Ministère avait fait un suivi pour déterminer le caractère raisonnable des résultats ou prendre des mesures correctives. Par exemple, trois programmes de formation relais ont raté leur cible en matière d'emploi de plus de 50 %, et rien n'indiquait que le Ministère avait évalué ces résultats pour déterminer s'ils étaient raisonnables.
- Même si le Ministère a instauré durant l'exercice 2016-2017 un mécanisme en vertu duquel ses fonctionnaires devaient vérifier si les programmes de formation relais atteignaient leurs cibles en matière d'emploi et d'obtention des autorisations d'exercer requises, et s'assurer que des explications acceptables et des plans pour combler les lacunes étaient obtenus lorsque ces cibles n'étaient pas atteintes, nous avons constaté que ce n'était pas toujours fait. Plus de 75 % des programmes de formation relais de notre échantillon ont raté leur cible en matière d'emploi ou d'obtention des autorisations d'exercer requises par une marge de plus de 10 %. Dans plus de 40 % de ces cas, le Ministère a obtenu des explications adéquates de la part des fournisseurs de services. Toutefois, dans les autres cas examinés, soit le Ministère n'avait pas encore effectué d'examen, soit il n'avait pas obtenu

d'explications satisfaisantes à l'égard des résultats. Par exemple, un programme de formation relais avait raté sa cible en matière d'emploi de plus de 33 % au cours des trois années précédentes, mais rien n'indiquait que le Ministère avait pris connaissance de ces résultats et les avait évalués pour déterminer s'ils étaient raisonnables ou si un suivi ou des mesures correctives s'imposaient.

4.2.4 Le Ministère ne compare pas les résultats des fournisseurs de services pour confirmer qu'ils utilisent les ressources de manière optimale

Le Ministère ne compare pas les données sur les services et les données financières présentées par les fournisseurs de services pour déterminer si ces derniers utilisent les ressources de manière optimale et pour effectuer un suivi lorsque les différences indiquent que ce n'est pas le cas. En outre, le Ministère ne se sert pas de ses systèmes d'information pour l'aider à faire de telles comparaisons.

Le Ministère n'utilise pas assez les systèmes d'information pour faciliter l'évaluation du rapport coût-efficacité des fournisseurs de services

À l'exception des cours de langue, pour lesquels des données détaillées sur les services sont consignées dans les systèmes d'information du Ministère, y compris des données sur la progression de chacun des participants apprenant l'anglais ou le français, le Ministère n'utilise pas assez ses systèmes d'information pour regrouper les données sur les services et les données financières déclarées par les fournisseurs de services. Le Ministère n'est donc pas en mesure de produire des rapports comparant les données sur les services et les données financières entre fournisseurs de services afin de déceler les écarts importants.

Le Ministère ne fait pas le suivi des écarts de coûts importants entre fournisseurs de services

Même si le Ministère a regroupé manuellement une grande partie des données sur les services et des données financières déclarées par les fournisseurs de services, nous avons constaté qu'il n'utilise pas cette information pour repérer et évaluer les écarts de coûts importants entre fournisseurs de services pour faciliter la détermination des possibilités d'améliorer le rapport coût-efficacité et l'efficience de ses services.

Nous avons examiné les données sur les services et les données financières rassemblées par le Ministère à notre demande, et nous avons constaté des écarts de coûts importants entre fournisseurs de services qui auraient dû faire l'objet d'un suivi afin de déterminer s'ils étaient raisonnables ou si des mesures correctives devraient être prises. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Le coût par visite d'un client varie substantiellement d'un fournisseur de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants à un autre.** En 2016-2017, le coût moyen par visite d'un client des services de base d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants s'établissait à 47 $, et la fourchette allait d'aussi peu que 12 $ jusqu'à un montant de 216 $.
- **Le coût par participant varie considérablement d'un programme de formation relais à un autre.** À l'examen des contrats comprenant un volet de formation à l'intention des participants exécutés au cours des trois derniers exercices, nous avons constaté des écarts considérables entre les coûts des programmes de formation relais en comparant le montant total des paiements de transfert du Ministère au nombre de personnes qui ont achevé le programme de formation, obtenu un emploi dans leur domaine ou dans un domaine connexe après avoir achevé la formation, ou ont obtenu les autorisations requises pour exercer leur

profession après avoir achevé la formation. Ces écarts sont illustrés à la **figure 11**.

- **Les dépenses des conseils scolaires varient considérablement d'un conseil à un autre, même si le financement est fondé sur un taux fixe.** Les conseils scolaires reçoivent un financement pour la prestation de cours de langue en fonction du nombre d'inscriptions déclaré multiplié par un taux fixe, quels que soient leurs revenus et leurs dépenses. Nous avons analysé les dépenses et les revenus relatifs au cours de langue déclarés par les conseils scolaires pour l'année scolaire 2015-2016 et avons relevé des différences considérables dans la situation financière des différents conseils scolaires. Nous avons notamment constaté ce qui suit :
  - le pourcentage de l'excédent ou du déficit de chaque conseil scolaire allait d'un excédent de 35 % jusqu'à un déficit de 53 %;
  - dans l'ensemble des conseils scolaires, les dépenses non liées au personnel déclarées représentaient en moyenne 19 % des dépenses totales, et allaient de 0 % à 67 %;
  - les situations d'excédent ou de déficit de certains conseils scolaires variaient énormément d'une année à l'autre. Par exemple, le déficit d'un des conseils scolaires allait d'aussi peu que 1 % pour l'année scolaire 2011-2012 à 42 % pour l'année scolaire 2015-2016. Durant cette même période, les résultats financiers d'un autre conseil scolaire allaient d'un déficit de 34 % à un excédent de 40 %.

Figure 11 : Coûts moyens par participant, par programme de formation relais

Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration

Programmes de formation relais	Coût par personne achevant la formation ($)	Coût par personne employée ($)	Coût par personne autorisée ($)
Moyenne	6 800	11 200	15 200
Maximum	40 000	106 100	123 800
Minimum	1 800	3 600	3 400

RECOMMANDATION 4

Afin de s'assurer que les services d'aide à l'établissement et à l'intégration des nouveaux arrivants sont rentables, accessibles et offerts en temps opportun, et qu'ils répondent bien aux besoins des nouveaux arrivants, nous recommandons que le Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration :

- recueille périodiquement l'information pertinente (par exemple à propos des délais d'attente et des obstacles à l'accès aux services) auprès des fournisseurs de services, des nouveaux arrivants et des autres intervenants pertinents et qu'il prenne, s'il y a lieu, des mesures correctives;
- consigne toutes les données sur les services et données financières pertinentes dans ses systèmes informatiques afin de permettre une surveillance périodique des services et des fournisseurs de services;
- recense les cas où les fournisseurs de services n'atteignent pas les cibles prévues au contrat en matière de services et de finances, fasse un suivi pour évaluer le caractère raisonnable des écarts par rapport aux cibles et prenne les mesures correctives qui s'imposent;
- examine et évalue périodiquement les différences importantes entre les coûts des fournisseurs de services afin d'en déterminer le caractère raisonnable, et prenne des mesures lorsqu'elles ne le sont pas.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et reconnaît la nécessité d'évaluer la rentabilité, l'accessibilité et le caractère opportun de la prestation des services. Il prend donc des

mesures pour améliorer l'analyse des données, la mesure du rendement, la responsabilisation et la surveillance.

Le Ministère met en oeuvre une stratégie pluriannuelle d'analyse des données afin d'orienter la collecte et l'utilisation des données provenant de sources existantes, des fournisseurs de services, des nouveaux arrivants et d'autres intervenants. L'objectif de cette stratégie est d'intégrer des données à jour, fiables et de qualité à l'appui de la prise de décisions éclairées afin d'arriver à de meilleurs résultats.

Au cours de la prochaine année, le Ministère élaborera des plans et des systèmes visant à maximiser l'utilisation de ses outils de TI et de ses systèmes de collecte de données pour consigner et analyser les données sur les services (y compris les délais d'attente et l'accessibilité) et les données financières relatives à tous ses programmes de paiements de transfert. Ainsi, le Ministère sera en mesure de repérer les cibles non atteintes et de prendre les mesures correctives qui s'imposent. Le Ministère examinera et améliorera ses processus opérationnels, y compris ses mécanismes de signalement aux niveaux hiérarchiques supérieurs des problèmes de rendement, et veillera à former les membres de son personnel pour s'assurer qu'ils comprennent et respectent les procédures de surveillance en place.

Le Ministère explorera aussi les options et les modèles pour évaluer les coûts des fournisseurs de services dans le but de déterminer les fourchettes de coûts raisonnables en fonction du type de programme ou de service, au regard desquelles les résultats des fournisseurs de services seront périodiquement évalués.

4.3 La mesure du rendement est insuffisante pour permettre à la direction de prendre des décisions éclairées et déterminer si les nouveaux arrivants réussissent à s'établir

Le Ministère n'a pas défini de critères permettant de déterminer la réussite de l'établissement et de l'intégration des nouveaux arrivants pour l'aider à évaluer s'il atteint son objectif en matière d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants. En outre, le Ministère ne recueille pas assez d'information sur le rendement à propos de ses services, et il n'analyse pas toujours les données sur le rendement dont il dispose afin d'en déterminer l'efficacité. Il n'a pas non plus tenu d'indicateurs du rendement cohérents d'une année à l'autre pour lui permettre de mesurer les progrès réalisés par les nouveaux arrivants, ainsi que l'efficacité de ses services d'aide à l'établissement et à l'intégration des nouveaux arrivants.

4.3.1 Le Ministère n'a pas établi de critères définissant ce qu'est un nouvel arrivant bien établi n'ayant plus besoin de services

Même si l'objectif du Ministère est d'aider les nouveaux arrivants à s'établir et à bien s'intégrer sur les plans social et économique, il n'a pas défini de jalons ni d'échéancier pour déterminer à quel moment ce but est atteint. Autrement dit, le Ministère n'a pas déterminé à quel moment un nouvel arrivant est établi et intégré, et n'est plus considéré comme « nouveau ». Nous avons remarqué que bien qu'il ne définisse pas non plus ce qu'est un nouvel arrivant bien établi et intégré, le gouvernement fédéral ne finance pas les services d'aide à l'établissement pour les immigrants ayant obtenu la citoyenneté canadienne. Son raisonnement est que, en règle générale, les nouveaux arrivants devraient avoir eu le temps de s'établir et de s'intégrer au moment où ils

obtiennent la citoyenneté. En revanche, les citoyens naturalisés canadiens sont toujours admissibles aux services d'établissement financés par le Ministère, parce que ce dernier estime que de nombreux nouveaux arrivants ont encore besoin de services d'intégration même après être devenus citoyens canadiens.

La direction du Ministère a indiqué que l'établissement de jalons appropriés (et d'échéanciers connexes) serait utile pour mesurer périodiquement les progrès des nouveaux arrivants en matière d'établissement et d'intégration. De même, les fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants que nous avons rencontrés ont convenu qu'il serait utile de mesurer périodiquement les progrès de l'établissement et de l'intégration des nouveaux arrivants. Ces mesures permettraient aussi de faire ressortir le fait qu'il faut parfois beaucoup de temps aux nouveaux arrivants pour s'établir, et que certains ont besoin de plus d'aide que d'autres. Voici nos observations :

- **Beaucoup d'immigrants ont encore besoin de cours de langue plusieurs années après leur arrivée au Canada.** De tous les nouveaux arrivants qui ont participé aux cours de langue financés par le Ministère au cours de la dernière année scolaire, 25 % vivaient au Canada depuis plus de 10 ans, et 45 %, depuis cinq ans ou plus.
- **Près de la moitié des nouveaux arrivants suivant des cours de langue qui vivaient au Canada depuis assez longtemps pour demander la citoyenneté ne parlaient pas suffisamment l'anglais ou le français pour le faire.** Les résidents permanents doivent avoir vécu au Canada pendant au moins quatre des six dernières années pour pouvoir demander la citoyenneté – trois des cinq dernières années depuis octobre 2017. Toutefois, nous avons constaté que durant l'année scolaire 2015-2016 (la dernière terminée), seulement 52 % des personnes inscrites à un cours de langue qui satisfaisaient à ce critère maîtrisaient suffisamment l'une des deux langues à l'oral et à l'écrit (niveau de compétence linguistique canadien de 4) pour pouvoir obtenir la citoyenneté.
- **Beaucoup d'immigrants ont encore besoin de l'aide des organismes d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants même s'ils sont au Canada depuis de nombreuses années.** Quarante-six pour cent des personnes qui ont reçu des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants en 2016-2017 étaient au Canada depuis plus de cinq ans, et 40 % avaient déjà obtenu la citoyenneté canadienne.

4.3.2 Les indicateurs de rendement mesurant les progrès des nouveaux arrivants et l'efficacité des services n'étaient pas les mêmes d'une année à l'autre

Le Ministère n'a pas utilisé des indicateurs de rendement cohérents pour mesurer l'efficacité de ses services d'aide à l'établissement et à l'intégration. De 2012-2013 à 2014-2015, le Ministère n'avait aucun indicateur de rendement; en 2015-2016, il en avait 27, et en 2016-2017, un seul. De plus, ces indicateurs du rendement n'incluaient pas toujours des cibles, et les indicateurs ont changé d'une année à l'autre, ce qui limite la capacité du Ministère de mesurer ses progrès.

Nous avons constaté que dans ses plans pour 2017-2018, le Ministère a établi quatre nouveaux indicateurs de rendement qu'il entend dorénavant utiliser pour faire le suivi des résultats. Ces indicateurs sont décrits à l'**annexe 2**. Le Ministère a fixé des cibles et des échéanciers pour ces indicateurs, mais il faudra attendre au moins deux ans pour savoir si ces cibles ont été atteintes. Toutefois, comme il est décrit à la section suivante, nous avons constaté que ces indicateurs de rendement ne permettront pas d'assurer une

surveillance adéquate des résultats des services d'aide à l'établissement et à l'intégration des nouveaux arrivants.

4.3.3 Le Ministère ne surveille pas systématiquement le rendement de ses services et de ses fournisseurs de services pour faciliter la prise des mesures correctives qui s'imposent

Le Ministère n'examine pas systématiquement les données sur le rendement qu'il recueille auprès des fournisseurs de services d'aide à l'établissement et à l'intégration des nouveaux arrivants afin de repérer les cas où un suivi et des mesures correctives s'imposent.

Comme il est précisé à la **section 4.3.2**, le Ministère n'a pas mis en place d'indicateurs de rendement cohérents pour mesurer l'efficacité de ses services d'aide à l'établissement et à l'intégration. Nous avons néanmoins constaté que le personnel du Ministère responsable des services individuels recueillait certaines données sur le rendement auprès des fournisseurs de services. Toutefois, le Ministère n'a pas mis en place de processus systématique pour rassembler et analyser ces données et n'a pas pu démontrer que la haute direction les utilisait pour surveiller et évaluer l'efficacité des services d'aide à l'établissement et à l'intégration du Ministère et prendre des décisions éclairées.

Notre examen des données sur le rendement et les résultats des programmes de cours de langue, d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants et de formation relais a révélé que le Ministère ne surveille pas toujours le rendement pour déterminer les secteurs pour lesquels il est clair qu'un suivi ou des mesures correctives s'imposent. Nous exposons dans les sections qui suivent nos préoccupations particulières relatives à chaque programme.

Cours de langue

Bien que le Ministère recueille des renseignements détaillés auprès des conseils scolaires à propos des progrès des apprenants à l'égard des objectifs de compétence linguistique en français et en anglais, il n'utilise pas cette information pour déceler les lacunes, faire un suivi et déterminer s'il est nécessaire de prendre des mesures lorsque les écarts de rendement sont importants.

Le Ministère a mis en place deux indicateurs de rendement axés sur les résultats des apprenants pour évaluer son programme de cours de langue :

- le pourcentage des apprenants ayant assisté à au moins 100 heures de cours qui ont progressé d'au moins un niveau de compétence linguistique canadien dans au moins un domaine de compétence (expression orale et écrite et compréhension de l'oral et de l'écrit) au cours d'une année scolaire;
- le pourcentage des apprenants interrogés qui ont trouvé les cours de langue utiles pour atteindre leurs objectifs.

Le Ministère a émis des réserves à propos de l'utilisation des données qu'il recueille, en soulignant que les pratiques d'évaluation des progrès des apprenants peuvent varier d'un enseignant et d'un conseil scolaire à un autre, et que la mise en oeuvre complète de ses pratiques d'évaluation uniformisées ne se fera pas avant l'année scolaire 2017-2018. Notre analyse des données du Ministère et la rétroaction des clients obtenue par sondage montrent toutefois que les résultats des apprenants devraient faire l'objet d'un suivi, notamment en raison de ce qui suit :

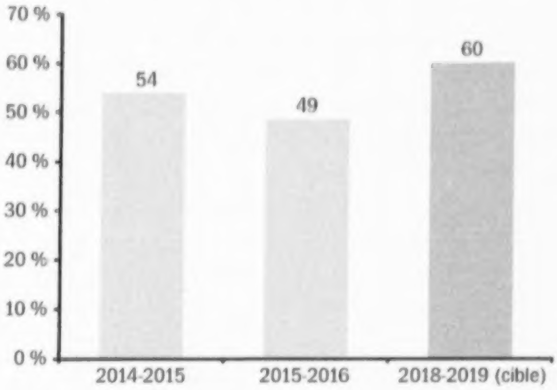
- **Moins de la moitié des apprenants réalisent des progrès dans l'apprentissage du français ou de l'anglais.** Le Ministère a fixé une cible selon laquelle d'ici 2018-2019, 60 % des apprenants ayant reçu au moins 100 heures de cours de langue durant une année scolaire doivent progresser d'au moins un niveau de compétence linguistique canadien dans au moins un domaine de compétence à la fin de l'année scolaire.

Toutefois, au cours de la dernière année scolaire (2015-2016), seulement 49 % des apprenants ont atteint cette cible, comparativement à 54 % en 2014-2015 (voir la **figure 12**).

- **Les progrès des apprenants varient considérablement d'un conseil scolaire à un autre**; dans un conseil scolaire, aucun des apprenants ayant reçu au moins 100 heures de cours de langue n'avait progressé à la fin de l'année scolaire, tandis que dans un autre, 78 % des apprenants avaient progressé. Dans l'un des trois conseils scolaires visités, nous avons constaté que moins de 40 % des apprenants avaient progressé d'au moins un niveau de compétence linguistique canadien au cours d'une année scolaire.
- **Les progrès des apprenants demeurent faibles, même chez ceux qui ont reçu davantage d'heures de formation.** Le Ministère mesure les progrès des apprenants en fonction du pourcentage d'apprenants ayant reçu au moins 100 heures de cours qui ont progressé d'au moins un niveau de compétence linguistique canadien dans au moins un domaine de compétence (expression orale et écrite et compréhension de l'oral et de l'écrit) au cours d'une année scolaire. Toutefois, dans le cadre d'une évaluation externe du programme de cours de langue réalisée en 2016 à la demande du Ministère, des représentants des conseils scolaires ont souligné que le temps moyen écoulé avant la progression en anglais dans chacun des quatre domaines de compétence était considérablement plus long et allait de 200 à 250 heures. Nous avons constaté que durant l'année scolaire 2015-2016, dans l'ensemble des conseils scolaires, seulement 21 % des participants à des cours d'anglais ayant reçu 250 heures ou plus de cours avaient progressé d'en moyenne un niveau de compétence linguistique canadien dans les quatre domaines de compétence. En outre, nous avons remarqué que la progression des apprenants variait d'un conseil scolaire à un autre, et allait d'aucun apprenant ayant progressé d'en moyenne un niveau de compétence linguistique canadien à 71 % des apprenants ayant progressé. Dans près de la moitié des conseils scolaires, moins de 20 % des apprenants ont progressé d'en moyenne un niveau de compétence linguistique canadien. Certains des conseils scolaires à qui nous avons parlé nous ont dit que pour atteindre un tel résultat, il fallait plus de 250 heures. Néanmoins, nous avons constaté que dans l'ensemble des conseils scolaires, seulement 27 % des participants à des cours d'anglais ayant reçu 500 heures ou plus de formation avaient atteint ce résultat. De plus, nous avons constaté que seulement 33 % des participants apprenant l'anglais et ayant reçu 800 heures ou plus de formation avaient progressé d'en moyenne un niveau de compétence linguistique canadien.

Figure 12 : Pourcentage des apprenants progressant d'un niveau de compétence linguistique canadien dans un domaine de compétence

Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration



Remarque : Le Ministère a fixé une cible selon laquelle 60 % des participants à un cours de langue ayant reçu au moins 100 heures de formation durant une année scolaire doivent progresser d'un niveau de compétence linguistique canadien dans au moins un domaine de compétence (expression orale et écrite et compréhension de l'oral et de l'écrit) au cours d'une année scolaire d'ici 2018-2019.

- **Beaucoup de participants aux cours de langue indiquent qu'ils n'ont pas atteint leurs objectifs.** Les résultats du dernier sondage du Ministère auprès des participants aux cours de langue (réalisé en 2013) indiquent que 88 % des apprenants ont trouvé les cours de langue utiles pour atteindre leurs objectifs. Toutefois, les participants actuels et les anciens participants à des cours de langue interrogés dans le cadre d'une évaluation externe du programme de cours de langue réalisée en 2016 ont indiqué que le taux de satisfaction n'est peut-être pas un bon indicateur pour déterminer si les cours de langue ont contribué à l'atteinte des objectifs en matière d'éducation et d'emploi. Par exemple, seulement 58 % des apprenants étudiant l'anglais et 37 % des apprenants étudiant le français ont dit que leurs compétences linguistiques s'étaient suffisamment améliorées pour leur permettre d'obtenir un emploi. En outre, seulement 59 % des apprenants étudiant l'anglais et 41 % des apprenants étudiant le français ont indiqué que leurs compétences linguistiques s'étaient suffisamment améliorées pour leur permettre de poursuivre leurs études ou leur formation.

Établissement des nouveaux arrivants

Le Ministère ne mesure et ne surveille pas périodiquement l'efficacité de ses services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants. Il n'a établi qu'un seul indicateur de rendement fondé sur les résultats pour ces services, soit le pourcentage des clients interrogés qui ont déclaré être mieux en mesure de prendre des décisions éclairées à propos de la vie en Ontario après avoir reçu des services d'aide à l'établissement.

La dernière fois qu'un sondage a été effectué auprès de la clientèle (en 2013), 89 % des répondants ont déclaré être mieux en mesure de prendre des décisions éclairées après avoir reçu des services d'aide à l'établissement. Aucun autre sondage n'a toutefois été mené depuis.

Formation relais

Même si le Ministère recueille auprès des fournisseurs de programmes de formation relais des données sur les participants qui ont achevé le programme, ont obtenu un emploi et ont obtenu l'autorisation d'exercer dont ils avaient besoin, il n'utilise pas toujours cette information pour repérer les différences importantes entre les résultats des clients et en faire le suivi, afin de déterminer si elles sont raisonnables ou si des mesures correctives s'imposent.

Les indicateurs de rendement propres aux services du Ministère en matière de formation relais et axés sur les résultats des clients sont les suivants :

- le pourcentage de clients qui ont achevé un programme de formation relais et obtenu les autorisations nécessaires pour exercer leur profession réglementée;
- le pourcentage de clients qui ont achevé un programme de formation relais et obtenu un emploi dans leur domaine ou dans un domaine connexe.

Notre examen des données recueillies par le Ministère sur ces indicateurs nous a permis de relever ce qui suit :

- **Le Ministère ne compare pas les résultats des différents programmes de formation relais.** Nous avons constaté des différences importantes entre les contrats des fournisseurs de services de formation relais exécutés au cours des trois dernières années, pour lesquelles le Ministère n'a pas fait de suivi afin de déterminer si elles étaient raisonnables. Nous avons noté les différences suivantes :
  - **Les taux d'obtention d'un emploi varient considérablement d'un programme de formation relais à un autre.** Bien que le taux d'emploi moyen pour l'ensemble des programmes de formation relais se soit établi à 71 %, cela comprend plusieurs programmes n'offrant pas de formation réelle aux participants. Ces programmes proposent plutôt divers services de soutien

pour aider les participants à trouver un emploi, par exemple en les aiguillant vers des services d'emploi et des organismes octroyant les permis et les licences d'exercice, en offrant un mentorat par des pairs ou en encourageant les employeurs à embaucher de nouveaux arrivants. Les résultats ne sont donc pas directement comparables. Le taux d'emploi moyen pour l'ensemble des programmes comportant une formation à l'intention des nouveaux arrivants était de 61 %. Toutefois, un programme sur cinq a déclaré que moins de 40 % de ceux qui ont achevé leur programme de formation ont trouvé un emploi.

- **Les taux d'obtention des autorisations d'exercer des participants ayant achevé un programme de formation relais sont faibles et varient considérablement d'un programme à un autre.** Nous avons constaté que le taux moyen d'obtention des autorisations d'exercer pour l'ensemble des programmes de formation relais qui comprennent une formation était de 48 %, mais le quart des programmes de formation relais ont déclaré que moins de 30 % de ceux qui ont suivi une formation ont obtenu l'autorisation d'exercer nécessaire. Le Ministère explique cet écart notamment par le fait que les participants ont souvent besoin d'un temps considérable pour obtenir une autorisation d'exercer après avoir achevé leur programme, et par le fait que quand les participants finissent par obtenir cette autorisation, le Ministère ne recueille plus d'information à leur sujet. Toutefois, bien que ces explications semblent raisonnables, de telles différences devraient faire l'objet d'un suivi afin de déterminer si elles indiquent des problèmes associés à certains fournisseurs de services. Nous avons en outre observé que ces résultats étaient très inférieurs aux résultats constatés dans le cadre d'une évaluation externe réalisée en 2016 à la demande du Ministère, qui indiquait que 64 % de ceux qui avaient achevé leur programme de formation relais avaient obtenu leur autorisation d'exercer par la suite. Cette évaluation tenait toutefois compte des résultats des participants ayant achevé leur programme avant la fin de 2014, et qui avaient donc eu plus de temps pour obtenir leur autorisation d'exercer.
- **Les données recueillies sur l'emploi et l'obtention de l'autorisation d'exercer ne sont pas suffisantes pour mesurer avec exactitude les résultats.** Le Ministère recueille auprès des fournisseurs de services des données sur les résultats en matière d'emploi et d'obtention des autorisations d'exercer correspondant au nombre de personnes qui ont achevé leur formation et obtenu un emploi et/ou l'autorisation d'exercer à la fin de l'exercice, plutôt que de recueillir systématiquement les résultats à des intervalles prédéterminés après que les participants ont terminé leur formation (p. ex. un an après et deux ans après). En conséquence, le pourcentage des personnes ayant obtenu un emploi ou l'autorisation d'exercer peut être trompeur, puisqu'il ne représente pas nécessairement les mêmes participants que ceux qui ont achevé leur formation cette année-là. Le Ministère ne continue pas à recueillir de l'information sur l'obtention d'un emploi et des autorisations d'exercer dans le cadre des programmes après l'expiration du contrat, et ne dispose donc pas de données complètes sur les résultats des participants aux programmes.

4.3.4 Les indicateurs de rendement du Ministère ne sont pas suffisants pour la surveillance des résultats en matière d'établissement et d'intégration

Comme il est décrit à l'**annexe 2**, le Ministère a mis en place quatre nouveaux indicateurs de rendement, soit le taux d'emploi et le taux de chômage des nouveaux arrivants par rapport à ceux des autres Ontariens, le taux d'acquisition de compétences linguistiques et le taux de rétention des nouveaux arrivants en Ontario. Ces indicateurs ne sont peut-être toutefois pas suffisants pour la surveillance des résultats en matière d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- **Les indicateurs de rendement du Ministère ne mesurent pas certains aspects clés de l'intégration, notamment la santé, le logement et l'éducation.** Comme il est indiqué dans la **section 4.3.1**, le Ministère n'a pas établi de jalons ni d'échéanciers à l'égard des objectifs d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants. En revanche, nous avons noté que le Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés syriens du Ministère (le Secrétariat, aujourd'hui le Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés) a mis au point un cadre de mesure du rendement assorti d'indicateurs de rendement concernant spécifiquement les réfugiés syriens et dont il entend se servir pour mesurer la progression de l'établissement et de l'intégration de ce groupe particulier d'un point de vue plus large. Bien que les cibles, les échéanciers et les définitions de ces indicateurs n'aient pas encore été établis, le Secrétariat prévoit évaluer les programmes des réfugiés dans quatre dimensions : établissement et intégration, santé, éducation et économie (voir l'**annexe 4**). Le Conseil des ministres s'attend à ce que le Ministère mette en oeuvre ce cadre et mesure les progrès des réfugiés syriens pendant au moins cinq ans, et qu'il lui fasse rapport de l'efficacité du cadre et de la possibilité de l'appliquer à d'autres populations vulnérables. La haute direction du Ministère a convenu que ses indicateurs de rendement sont insuffisants, et que d'autres indicateurs de rendement s'appliquant à tous les nouveaux arrivants comparables à ceux du cadre du Secrétariat seraient utiles. De plus, la direction du Ministère a souligné que les données sur le rendement des services fournis aux nouveaux arrivants par d'autres ministères seraient également utiles pour mesurer la réussite de l'établissement et de l'intégration des nouveaux arrivants.
- **Les cibles du Ministère en matière d'emploi ne sont pas suffisamment détaillées pour faire le suivi de l'emploi des nouveaux arrivants et éclairer les décisions concernant les politiques et les programmes.** Le Ministère a fixé une cible pour le taux de chômage des immigrants arrivés au cours des 10 dernières années : le taux ne doit pas dépasser de plus de 40 % le taux de chômage des Canadiens de naissance. Nous avons toutefois noté que le Ministère n'a pas fixé de cibles pour faire la surveillance des différences dans les taux de chômage à différentes dates. Par exemple, nous avons constaté qu'en 2016, le taux de chômage dans le groupe des nouveaux arrivants en Ontario qui étaient au Canada depuis cinq ans ou moins était de 80 % supérieur à celui des Canadiens de naissance. En comparaison, le taux de chômage des nouveaux arrivants en Ontario vivant au Canada depuis plus de cinq ans mais moins de 10 ans était tout juste 40 % plus élevé que celui des Canadiens de naissance.
- **L'indicateur de rendement du Ministère pour le taux d'emploi des nouveaux arrivants ne tient pas compte du niveau de revenu.** D'après les résultats de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011,

près de 34 % des nouveaux arrivants en Ontario qui étaient au Canada depuis moins de cinq ans avaient un faible revenu. Par contre, seulement 19 % des nouveaux arrivants en Ontario qui étaient au Canada depuis 5 à 10 ans avaient un faible revenu, comparativement à seulement 12 % des Ontariens nés au Canada.

- **Il n'y a pas d'indicateur pour mesurer le nombre de nouveaux arrivants recevant des prestations d'aide sociale.** Bien que le Ministère ait établi un indicateur de rendement qui compare les taux d'emploi des nouveaux arrivants à ceux des Canadiens de naissance, il n'a pas établi d'indicateur pour évaluer le sort des nouveaux arrivants qui ne trouvent pas d'emploi. Comme il en est question à la **section 4.6**, les personnes nées à l'étranger représentent environ le tiers de tous les cas d'aide sociale du programme Ontario au travail et ont reçu approximativement 40 % de toutes les prestations versées par le programme au cours des 10 dernières années.
- **Les cibles du Ministère en matière d'apprentissage linguistique ne permettent pas réellement de savoir si les objectifs des cours de langue destinés aux nouveaux arrivants sont atteints.** Le Ministère a fixé une cible selon laquelle 60 % des participants inscrits à un cours de langue et ayant reçu au moins 100 heures de cours de langue doivent progresser d'au moins un niveau de compétence linguistique canadien dans au moins un domaine de compétence au cours d'une année scolaire d'ici 2018-2019. Il n'a toutefois pas mis en place d'indicateurs de rendement ni de cibles pour déterminer si les apprenants font des progrès suffisants dans leur apprentissage de la langue pour pouvoir atteindre leurs buts en termes de scolarisation et d'emploi. La direction du Ministère a convenu qu'il serait utile de déterminer si les nouveaux arrivants font assez de progrès dans leur apprentissage de la langue pour arriver à leurs buts sur les plans de la scolarité et de l'emploi.
- **Les indicateurs du Ministère relatifs aux cours de langue ne font pas le suivi du taux d'abandon ni des motifs d'abandon.** Le Ministère n'a pas fixé de cible en matière d'achèvement des cours. Une enquête menée auprès des participants aux cours de langue par un évaluateur externe a révélé que 52 % des apprenants suivant un cours d'anglais ou de français n'avaient pas achevé leur cours pour différentes raisons : par manque de temps ou à cause du travail; à cause de responsabilités familiales; parce que les cours étaient ennuyants; parce que les cours étaient trop faciles; et à cause de difficultés liées au transport.

RECOMMANDATION 5

Pour faciliter l'évaluation de l'atteinte des objectifs du ministère des Affaires civiques et de l'Immigration (le Ministère) en matière d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants et pour permettre au Ministère d'évaluer l'efficacité des services d'aide à l'établissement et à l'intégration qu'il finance, nous lui recommandons :

- d'établir des jalons en matière d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants ainsi qu'un échéancier réaliste pour l'atteinte de ces jalons aux fins d'évaluation;
- d'instaurer des indicateurs de rendement et des cibles fournissant de l'information suffisante pour aider le Ministère à mesurer les progrès des nouveaux arrivants et les résultats de certains services fournis aux nouveaux arrivants pour les aider à s'établir et à s'intégrer avec succès en Ontario;
- d'assurer une surveillance continue de ses services et fournisseurs de services afin de déceler les situations où les cibles et les

attentes ne sont pas satisfaites et de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation de la vérificatrice générale quant à l'établissement de jalons et d'échéanciers en matière d'établissement et d'intégration aux fins d'évaluation des progrès réalisés par les nouveaux arrivants.

Le Ministère souligne que les progrès en matière d'intégration varient d'une personne à l'autre en fonction de facteurs comme l'âge, le réseau familial et social et les expériences antérieures. Le Ministère examinera cette recommandation et se fondera sur le cadre de mesure du rendement de la réinstallation des réfugiés syriens mis en oeuvre par le Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés, ainsi que sur les travaux interministériels, fédéraux, provinciaux et territoriaux en cours. Le Ministère définira et mettra en oeuvre des jalons en matière d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants, ainsi qu'un échéancier réaliste pour l'atteinte de ces jalons. Il établira aussi des indicateurs de rendement et des cibles afin de mesurer les progrès réalisés en matière d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants.

Le Ministère convient également qu'il est nécessaire d'élaborer un cadre de mesure du rendement et des résultats pour évaluer les résultats des nouveaux arrivants ayant bénéficié de certains services. Le Ministère s'emploie à formuler une stratégie pluriannuelle pour la collecte de données, ainsi qu'une nouvelle stratégie de gestion du rendement afin d'évaluer l'efficacité de ses programmes. Il collaborera avec le gouvernement fédéral, en vertu d'un protocole d'entente sur l'établissement en cours de négociation dans le cadre du nouvel Accord Canada-Ontario sur l'immigration, afin de mettre au point un cadre d'évaluation conjoint pour examiner les résultats de certains services.

Le Ministère mettra en oeuvre une approche fondée sur le risque pour améliorer la surveillance de ses services et fournisseurs de services et ainsi déterminer sans tarder les secteurs où les cibles et les attentes ne sont pas atteintes afin de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

4.4 Certains nouveaux arrivants ne connaissent pas les services d'aide à l'établissement qui leur sont offerts

Même si le Ministère fournit de l'information sur les services d'aide à l'établissement et à l'intégration qu'il finance dans ses sites Web, il n'a pas de stratégie de communication officielle et n'a pas évalué l'efficacité de ses initiatives de communication pour déterminer si elles répondent aux besoins des nouveaux arrivants. Nous avons examiné les évaluations externes des services d'aide à l'établissement et à l'intégration du Ministère réalisées à sa demande, parlé aux fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants et passé en revue les données sur les cours de langue du Ministère, ce qui nous a permis de constater que les nouveaux arrivants ne connaissent pas toujours les services qui leur sont offerts. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- **La diffusion d'information sur les cours de langue disponibles pourrait être améliorée.** Tous les conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que les nouveaux arrivants étaient un peu ou très au fait des programmes de cours de langue offerts par leur conseil scolaire. Par contre, les fournisseurs de services (c.-à-d. les conseils scolaires) et les apprenants ont souligné, dans le cadre d'une évaluation externe des cours de langue menée récemment (en 2016) à la demande du Ministère, que dans de nombreux cas, les immigrants qui ont droit

à des cours de langue ne savent pas que de tels cours existent, ne savent pas qu'ils y sont admissibles ou ne savent pas que les cours sont gratuits. Ainsi, 60 % des représentants des conseils scolaires interrogés ont indiqué que le manque d'information à propos des cours de langue offerts était probablement un obstacle pour les immigrants qui souhaitent accéder à de tels services.

- **Les fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants estiment que la diffusion d'information sur les services offerts pourrait être améliorée.** Quatre des cinq fournisseurs de services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants que nous avons visités nous ont dit que la diffusion d'information à propos des services d'aide à l'établissement pourrait être améliorée. Un des fournisseurs de services a estimé que 40 % des nouveaux arrivants ne connaissent pas les services d'aide à l'établissement qui leur sont offerts. Tous les fournisseurs de services à qui nous avons parlé ont indiqué qu'ils comptent principalement sur le bouche-à-oreille pour diffuser l'information, et que d'autres initiatives de communication pourraient être utiles pour informer les nouveaux arrivants.
- **Il est possible que les nouveaux arrivants ne connaissent pas les services qui leur sont offerts parce que l'information diffusée dans les sites Web du Ministère est uniquement en anglais et en français.** Le Ministère diffuse de l'information à propos des services d'aide à l'établissement et à l'intégration des nouveaux arrivants qu'il finance, notamment les types de services offerts et les endroits où ils sont offerts, dans deux sites Web. Toutefois, comme ces sites Web ne sont offerts qu'en anglais et en français, ils ne sont pas nécessairement utiles aux nouveaux arrivants qui ne maîtrisent aucune de ces deux langues. Notre examen des données sur les cours de langue recueillies auprès des conseils scolaires a révélé que la barrière linguistique pourrait contribuer au fait que les nouveaux arrivants ne connaissent pas les services qui leur sont offerts. Nous avons analysé les données sur les participants aux cours de langue recueillies par le Ministère et constaté que près de 30 % des personnes inscrites à un cours de langue durant l'année scolaire 2015-2016 (la dernière année achevée) avaient en moyenne un niveau de compétence linguistique canadien de 2 ou moins sur une échelle de 12, ce qui révèle un très faible niveau de compétence linguistique. De plus, l'évaluation externe des cours de langue réalisée en 2016 comprenait un sondage auprès des représentants des conseils scolaires; 74 % des répondants ont indiqué que le manque d'information dans la langue maternelle des nouveaux arrivants pour promouvoir les cours de langue est l'une des raisons pour lesquelles les apprenants ne connaissent pas le programme.
- **Le Ministère n'a pas évalué l'efficacité de ses initiatives de communication pour en cerner les lacunes et s'assurer que les nouveaux arrivants connaissent les services qui leur sont offerts.** Le Ministère n'a pas mis en place de stratégie de communication officielle ou de mécanisme pour évaluer l'efficacité de ses initiatives de promotion des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants. Par exemple, le Ministère fournit un financement à l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants pour qu'il rédige et publie de l'information en ligne à propos des services offerts, par exemple en matière de soins de santé, d'éducation et de services sociaux. Toutefois, tout comme pour ses propres sites Web, le Ministère n'a pas évalué l'efficacité de cette entente, ni le contenu diffusé pour s'assurer que les nouveaux arrivants sont informés des services d'aide à l'établissement et à l'intégration offerts en Ontario. Le

Ministère s'attend également à ce que les fournisseurs de services fassent la promotion de ses services d'aide à l'établissement et à l'intégration, mais n'a pas mis en place de mécanisme pour évaluer l'efficacité des initiatives des fournisseurs de services.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que les nouveaux arrivants connaissent les services qui leur sont offerts pour les aider à s'établir et à s'intégrer en Ontario, nous recommandons au ministère des Affaires civiques et de l'Immigration :

- de faire traduire les pages pertinentes de ses sites Web et d'autres renseignements clés à propos de ses services d'aide à l'établissement dans les langues que parlent les nouveaux arrivants;
- d'évaluer l'efficacité de ses initiatives de communication afin de déceler les lacunes et de prendre les mesures qui s'imposent pour les corriger;
- de collaborer avec les fournisseurs de services pour recenser les possibilités d'améliorer la diffusion auprès des nouveaux arrivants d'information à propos des services offerts en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère soutient cette recommandation et reconnaît l'importance pour les nouveaux arrivants d'avoir accès à de l'information dans leur langue maternelle pour les aider à s'établir et à s'intégrer, ou pour s'informer des programmes et services qui leur sont offerts. Le Ministère prendra des mesures pour évaluer l'efficacité de ses initiatives de communication et déterminer les possibilités d'améliorer la diffusion d'information auprès des nouveaux arrivants.

Dorénavant, le Ministère évaluera et traduira les principaux renseignements généraux relatifs à l'immigration diffusée dans les sites Web du gouvernement, et collaborera avec les fournisseurs de services afin d'accroître les initiatives de diffusion et de promouvoir les services auprès des nouveaux arrivants avant et après leur arrivée.

4.5 Le cloisonnement de la prestation des services nuit à l'exécution optimale des programmes provinciaux et fédéraux pour venir en aide aux nouveaux arrivants

Bien que le Ministère et le gouvernement fédéral proposent tous deux des services similaires pour aider les nouveaux arrivants à s'établir et à s'intégrer, il n'y a eu jusqu'ici que peu d'efforts de coordination pour éviter les recoupements des services.

Au fil des ans, le Ministère a collaboré à certaines occasions avec le gouvernement fédéral pour coordonner les services d'aide à l'établissement et à l'intégration que tous deux offrent aux nouveaux arrivants. Par exemple, le Ministère a collaboré avec le gouvernement fédéral pour financer les centres d'évaluation des compétences linguistiques qui évaluent initialement le niveau de compétence linguistique de tous les nouveaux arrivants souhaitant suivre un cours de langue et les oriente vers les programmes du gouvernement fédéral et du Ministère. En outre, le Ministère a collaboré avec le gouvernement fédéral en vue d'obtenir des fonds fédéraux de plus de 40 millions de dollars entre 2011-2012 et 2016-2017 pour ses programmes de formation relais. Le Ministère et son homologue fédéral n'échangent toutefois pas d'information sur les services qu'ils offrent, par exemple les fonds consacrés à chaque programme, le nombre de personnes servies, les délais d'attente et les résultats afin de réduire les recoupements et de mieux répondre aux besoins des nouveaux arrivants.

Le Ministère a déjà eu une entente avec le gouvernement fédéral visant la coordination de

leurs services respectifs d'aide à l'établissement et à l'intégration, mais cette entente a expiré en 2011 et n'a pas été remplacée. Bien que le Ministère négocie actuellement une nouvelle entente avec le gouvernement fédéral, les deux parties nous ont informés que la principale raison du délai dans la conclusion d'une entente concerne les points de vue divergents quant à la partie qui devrait avoir la responsabilité de la gestion des fonds fédéraux en Ontario. En l'absence d'une entente, le Ministère nous a informés que des mesures relatives à certaines priorités clés définies par les deux parties sont toujours en suspens, notamment :

- l'évaluation des besoins actuels et la définition des priorités afin d'élaborer conjointement un plan pour orienter les services destinés aux nouveaux arrivants;
- l'exploration des moyens d'harmoniser la prestation des services fédéraux et provinciaux d'aide à l'établissement et à l'intégration afin d'éliminer les recoupements et de répondre aux nouveaux besoins;
- l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie de mesure du rendement pour orienter la collecte continue de données sur le rendement par les deux parties, et pour s'assurer que l'information est disponible pour soutenir les futures activités d'évaluation.

Comme il est souligné à la **section 4.1.1**, une proportion importante des participants aux cours de langue et des clients des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants financés par le Ministère sont aussi admissibles aux services financés par le gouvernement fédéral. Les services fournis à ces personnes représentent environ 30 millions de dollars, soit 30 % des fonds que le Ministère verse aux fournisseurs de services d'aide à l'établissement et à l'intégration. Dans de nombreux cas, les mêmes fournisseurs assurent la prestation des services financés à la fois par le gouvernement fédéral et par le Ministère; il pourrait donc s'agir là d'une occasion d'améliorer le rapport coût-efficacité.

RECOMMANDATION 7

Pour améliorer l'efficience de ses services d'aide à l'établissement et à l'intégration et les résultats pour les nouveaux arrivants à qui ils sont offerts, nous recommandons que le Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration collabore avec le gouvernement fédéral pour :

- conclure dès que possible une entente pour assurer la coordination de leurs services d'aide à l'établissement et à l'intégration afin de réduire les recoupements;
- recenser et partager les pratiques exemplaires en matière de prestation des services d'aide à l'établissement et à l'intégration des nouveaux arrivants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation. Le Canada et l'Ontario ont conclu un Accord Canada-Ontario sur l'immigration qui sera signé à l'hiver 2017-2018. Cet accord-cadre a force de loi, et constitue un premier pas vers une meilleure harmonisation et l'établissement d'un partenariat plus solide en matière de planification, de politiques, d'opérations et de partage de l'information. L'accord officialise la collaboration entre le Canada et l'Ontario, et leur permet de joindre leurs efforts pour faire avancer leurs priorités communes.

La coordination avec le gouvernement fédéral sera améliorée grâce au protocole d'entente sur l'établissement (le Protocole d'entente) en cours de négociation dans le cadre de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration. Le Protocole d'entente encadrera la collaboration bilatérale au cours des cinq prochaines années, dans des domaines comme le partage d'information sur les besoins, les pratiques exemplaires et les résultats, afin de favoriser une coordination efficace des programmes fédéraux et provinciaux en vue de maximiser les investissements, d'améliorer

la prestation des services, de réduire les recoupements et de combler les lacunes sur le plan des services.

4.6 La coordination entre ministères était insuffisante pour faciliter l'intégration globale des nouveaux arrivants

Même si d'autres ministères offrent des services qui pourraient aider les nouveaux arrivants à s'établir et à s'intégrer en Ontario, nous avons constaté qu'à quelques exceptions près, le Ministère ne s'est pas efforcé de coordonner officiellement ses activités avec eux. Par exemple, le Ministère participe à une nouvelle Stratégie pour l'éducation des adultes dirigée par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle grâce à des mesures qui comprennent notamment un engagement à soutenir le financement de ses programmes de formation relais. En outre, l'ancien Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés syriens (le Secrétariat) du Ministère a dirigé des initiatives intergouvernementales pour soutenir la réinstallation et l'intégration des réfugiés syriens en Ontario. Comme il est décrit à la **section 2.3.1**, le Secrétariat a consulté des organismes et des personnes intervenant dans la réinstallation des réfugiés syriens afin de cerner les possibilités d'améliorer la prestation des services et de formuler des recommandations à ce sujet au Ministère et à d'autres ministères. Bien qu'aucune mesure particulière n'ait encore été prise, le Secrétariat nous a informés que les lacunes cernées et les recommandations comprenaient ce qui suit :

- **Emploi** – Le Secrétariat a souligné que les réfugiés étaient confrontés à de nombreux défis pour l'obtention d'un emploi. Il a précisé que les réfugiés syriens ont besoin de solutions d'apprentissage d'une langue, de formation et d'emploi novatrices et adaptées à des adultes ayant peu de compétences générales et des habiletés de langage et de littératie limitées, et qui ont peu l'habitude de l'apprentissage en salle de classe. Il a recommandé que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle évalue les voies d'accès aux services de ses programmes Emploi Ontario et examine les possibilités d'aider les réfugiés ayant peu d'habiletés générales et linguistiques à accéder plus rapidement à des services d'aide à l'emploi ciblés.
- **Logement** – Le Secrétariat a souligné que l'accès à un logement abordable constitue un défi de taille pour les réfugiés. Il précise que dans de nombreux cas, les coûts du logement dépassent l'aide au revenu mensuelle offerte par le gouvernement fédéral ainsi que l'aide financière fournie par les répondants du secteur privé. Il a recommandé que le ministère du Logement tienne compte des besoins des réfugiés dans le cadre d'une stratégie de logement abordable à long terme et dans ses futurs programmes.
- **Santé** – Le Secrétariat a aussi indiqué que les réfugiés syriens avaient du mal à naviguer dans le système de santé ontarien. Il a aussi précisé que les réfugiés ayant des compétences linguistiques faibles ne comprennent pas le système de santé de l'Ontario. Le Secrétariat a recommandé que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée évalue l'efficacité des voies d'accès actuelles et explore d'autres solutions pour aider les réfugiés à accéder à des soins de santé primaires et spécialisés.

Toutefois, à l'exception des travaux du Secrétariat touchant les réfugiés syriens, nous avons constaté que la coordination entre le Ministère et d'autres ministères ontariens (voir la **section 2.5**) offrant des services pouvant aider les nouveaux arrivants à s'établir et à s'intégrer était limitée. Le Ministère ne connaît pas non plus le montant total des dépenses consacrées aux nouveaux arrivants dans l'ensemble des ministères de l'Ontario, et nous a informés qu'aucun ministère ne disposait de cette information. De plus, le Ministère n'a pas conclu d'ententes officielles pour

recevoir les données d'autres ministères à propos du nombre de nouveaux arrivants servis et des résultats obtenus. La haute direction du Ministère a convenu que de telles données seraient utiles pour déterminer le degré de réussite de l'établissement et de l'intégration des nouveaux arrivants. Les données pourraient aussi aider le Ministère à cerner les obstacles auxquels les nouveaux arrivants sont confrontés et les encourager à profiter davantage des services qui leur sont offerts.

Nous avons communiqué avec plusieurs ministères et recensé un certain nombre de leurs services susceptibles de contribuer à la réussite de l'intégration des nouveaux arrivants. Plusieurs ministères nous ont fourni des données sur le nombre de nouveaux arrivants (personnes nées à l'extérieur du Canada) qu'ils servent et, lorsqu'elles étaient disponibles, des données sur les résultats des services. Par exemple :

- Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle a souligné ce qui suit :
  - Comme les clients déclarent eux-mêmes leur statut de résident, le ministère ne dispose pas, pour près des trois quarts des clients d'Emploi Ontario, de données permettant de savoir s'ils sont nés au Canada ou à l'étranger.
  - D'après les données en dossier, le ministère a déterminé qu'en 2016-2017, plus de 8 500 (soit 36 %) des 23 500 clients qui se sont autodéclarés nouveaux arrivants au Canada et qui ont achevé le processus d'Emploi Ontario (par exemple pour l'acquisition de compétences en lecture et en écriture et de compétences de base, ou pour l'obtention de services d'aide à la recherche d'emploi) avaient trouvé un emploi à temps plein à la fin du processus. Ce chiffre concorde avec la proportion de 38 % pour les clients nés au Canada.
  - Entre décembre 2015 et juillet 2017, plus de 2 100 réfugiés syriens ont eu accès aux services d'Emploi Ontario, et 36 % de ceux qui ont achevé le processus ont trouvé un emploi à temps plein.
- Le ministère de l'Éducation a indiqué que dans le cas des élèves qui ont commencé des études secondaires à l'année scolaire 2011-2012, 89,3 % des près de 22 000 élèves nés à l'étranger avaient obtenu un diplôme d'études secondaires. Ce taux est supérieur à la moyenne de 86 % pour les élèves nés au Canada. En outre, 85,1 % des élèves vivant au Canada depuis cinq ans ou moins ont obtenu leur diplôme d'études secondaires. Bien que le Ministère de l'Éducation nous ait dit qu'il ne faisait pas le suivi du coût associé aux services aux nouveaux arrivants, il a réalisé une évaluation ponctuelle des coûts associés aux services prodigués aux enfants réfugiés syriens en 2015-2016; ces coûts s'établissaient en tout à près de 16 millions de dollars.
- Le ministère de la Condition féminine finance un certain nombre de services destinés aux femmes, y compris les nouvelles arrivantes. Par exemple, en 2016-2017, il a financé un programme de formation professionnelle offert à environ 280 femmes qui ont dit avoir été victimes de violence ou qui risquent de l'être. Environ le quart de ces femmes se sont autodéclarées immigrantes, et la plupart étaient au Canada depuis cinq ans ou plus. Toutefois, le ministère n'a pas recueilli de données portant spécifiquement sur les résultats du programme pour les nouvelles arrivantes. Le ministère a aussi financé une campagne de sensibilisation au droit de la famille pour les femmes (à propos des droits des femmes en vertu de la législation ontarienne et canadienne) qui a touché plus de 236 000 femmes en 2016-2017 par l'entremise d'ateliers, de webinaires, de sites Web et des médias sociaux. Le ministère ne ventile toutefois pas les résultats de façon à connaître le nombre de nouvelles arrivantes touchées par ce programme.

- Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère de la Santé), par l'entremise des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), finance les 75 centres de santé communautaire (CSC) de l'Ontario qui offrent des soins de santé primaires et des programmes de santé communautaire aux citoyens, y compris à ceux qui sont confrontés à des obstacles à l'accès aux services de santé comme les réfugiés, les nouveaux immigrants et les personnes qui n'ont pas d'assurance-santé. Au 31 mars 2017, ces centres de santé servaient environ 500 000 clients, dont environ 10 % étaient de nouveaux arrivants au Canada depuis 10 ans ou moins. Ni les RLISS ni le Ministère de la Santé ne collectent de données utiles sur les résultats des clients des CSC (y compris les nouveaux arrivants).
- Le ministère du Procureur général finance Aide juridique Ontario, qui fournit des services d'aide juridique aux personnes à faible revenu en Ontario, y compris les nouveaux arrivants. Selon Aide juridique Ontario, environ 10 %, soit près de 23 millions de dollars, de ses dépenses totales en services liés aux certificats d'aide juridique (bons pour l'obtention de services juridiques, par exemple pour payer un avocat chargé de représenter un client devant les tribunaux) en 2016-2017 ont été consacrées aux nouveaux arrivants. Dans la plupart des cas, les dépenses sont liées aux services aux demandeurs d'asile, pour les aider à faire les démarches judiciaires nécessaires à l'obtention du statut de réfugié. Le ministère n'a pas pu fournir des données sur le nombre de demandeurs d'asile qui ont obtenu le statut de réfugié.

Les nouveaux arrivants qui ne sont pas en mesure de s'intégrer pleinement sur le plan économique peuvent avoir besoin de l'aide financière du programme Ontario au travail administré par le ministère des Services sociaux et communautaires. En 2016-2017, ce dernier a versé des prestations du programme Ontario au travail dans près de 120 000 cas où le demandeur principal était né à l'étranger (y compris près de 40 000 cas dont le demandeur principal est arrivé au Canada en 2012 ou après). Ces cas touchaient plus de 240 000 prestataires, et les prestations totales versées atteignaient près de 850 millions de dollars. Au cours des 10 dernières années, les personnes nées à l'étranger représentaient environ le tiers de tous les cas du programme Ontario au travail et ont reçu environ 40 % de toutes les prestations versées dans le cadre du programme. Au cours de la même période, la durée moyenne du recours au programme Ontario au travail (d'après la durée de la dernière période de prestations du client) pour les prestataires nés à l'étranger était de 25 mois, comparativement à 18 mois pour les personnes nées au Canada.

En outre, le ministère des Services sociaux et communautaires, dans une présentation faite en 2012 sur le profil des immigrants recevant des prestations d'aide sociale en Ontario, a souligné que ces immigrants étaient plus scolarisés que leurs homologues nés au Canada. Alors que 29 % des immigrants recevant des prestations d'aide sociale avaient 14 années de scolarité ou plus, seulement 17 % des prestataires nés au Canada avaient atteint le même niveau de scolarité.

RECOMMANDATION 8

Pour mieux répondre aux besoins des réfugiés syriens nouvellement arrivés, nous recommandons que le Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés du ministère des Affaires civiques et de l'Immigration collabore avec les autres ministères à l'intention desquels il a formulé des recommandations à propos des services d'aide à l'emploi, de santé et de logement, afin d'établir un échéancier pour la mise en oeuvre de ces recommandations et de rendre compte régulièrement des progrès réalisés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et entend collaborer avec les autres ministères et organismes de l'Ontario, avec les autres ordres de gouvernement et avec les intervenants du secteur afin de donner suite aux leçons apprises à l'occasion de la réinstallation des réfugiés syriens.

Le Ministère collaborera aussi avec les autres ministères et organismes pour donner suite aux recommandations du Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés syriens et établira un échéancier pour la mise en oeuvre de ces recommandations et rendre compte des progrès réalisés. Le Ministère produira un rapport sur les progrès réalisés à l'égard de la réinstallation des réfugiés syriens qui mettra l'accent sur l'approche pangouvernementale unique adoptée pour mobiliser et coordonner les initiatives des divers ministères, du gouvernement fédéral, des municipalités, des organismes d'aide à l'établissement, des conseils scolaires, des groupes communautaires et des Ontariens participant à titre individuel. Ce rapport présentera aussi les leçons tirées des initiatives de réinstallation, ainsi que les prochaines étapes pour combler les lacunes.

RECOMMANDATION 9

Pour faciliter l'atteinte de son objectif d'assurer la réussite de l'établissement et de l'intégration des nouveaux arrivants, nous recommandons au ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de collaborer avec les autres ministères offrant des services contribuant à la réussite de l'intégration des nouveaux arrivants pour :

- obtenir et utiliser les données sur le nombre de nouveaux arrivants qui ont bénéficié de ces programmes et sur leurs résultats, ce qui aidera le Ministère à déterminer dans quelle mesure les nouveaux arrivants réussissent à s'établir et à s'intégrer;
- cerner et explorer les possibilités d'accroître l'utilisation des services qui se sont révélés particulièrement utiles pour favoriser l'établissement et l'intégration des nouveaux arrivants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie cette recommandation et reconnaît l'importance d'une collaboration interministérielle pour améliorer les services offerts aux nouveaux arrivants. Le Ministère utilisera les travaux du Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés pour profiter des partenariats existants et explorer les possibilités d'améliorer l'échange d'information avec les autres ministères à propos du nombre de nouveaux arrivants servis et de leurs résultats, et pour cerner les possibilités d'accroître l'utilisation des services qui contribuent à la réussite de l'établissement et de l'intégration des nouveaux arrivants.

RECOMMANDATION 10

Nous recommandons que le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration recueille des données pertinentes afin de mieux éclairer ses échanges avec le gouvernement fédéral, qui est responsable de l'immigration au Canada, à propos de l'affectation des fonds fédéraux à l'Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation.

Le Ministère collaborera avec ses ministères, intervenants et fournisseurs de services partenaires afin de recueillir les données pertinentes pour mieux éclairer ses échanges avec le gouvernement fédéral à propos de l'affectation des fonds fédéraux à l'Ontario.

Annexe 1 : Supervision des fournisseurs de services par le Ministère

Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration

Activité de supervision	Description
Évaluation des risques associés aux fournisseurs de services	Le Ministère évalue les risques associés aux fournisseurs de services en fonction des catégories suivantes : 1. Gouvernance 2. Prestation des programmes et services 3. Satisfaction des parties prenantes 4. Situation financière 5. Questions juridiques 6. Technologie 7. Information 8. Ressources humaines Une échelle de cinq points sert à évaluer le risque dans chaque catégorie, et une cote de risque globale est ensuite déterminée. Plus la cote est élevée, plus le risque est grand. Les fournisseurs de services présentant un risque élevé font l'objet d'un suivi plus étroit que les fournisseurs dont la cote de risque est moyenne ou faible. Par exemple, le personnel du Ministère peut visiter ces fournisseurs ou communiquer avec eux plus souvent, ou encore réaliser un audit des services qu'il finance.
Rapports d'étape	Les fournisseurs de services présentent au Ministère des rapports d'étape détaillant les dépenses réelles et les volumes des services prodigués au regard des cibles fixées par contrat. Ces rapports comprennent aussi des explications des différences importantes entre les services réels et les services prévus au contrat et les cibles financières*. Le Ministère examine ces rapports et fait un suivi auprès des fournisseurs de services lorsqu'il constate des points préoccupants.
Présentation des états financiers audités	Les organismes offrant des programmes de formation relais et des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants sont tenus d'inclure dans leurs états financiers audités des déclarations propres à chaque service.

* Les conseils scolaires qui offrent seulement des cours de langue rendent compte du nombre d'inscriptions révisé et final, ainsi que des dépenses annuelles des programmes; ils ne sont pas tenus d'expliquer les écarts entre les chiffres réels et les cibles prévues dans le budget.

Annexe 2 : Indicateurs de rendement du Ministère

Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration

Indicateur de rendement clé	Valeur de base	Valeur cible	Échéance pour l'atteinte de la valeur cible
Ratio du taux de chômage des immigrants au taux de chômage des personnes nées au Canada*	1,50 (d'après les résultats de 2015-2016)	1,40	2020-2021
Pourcentage des immigrants vivant toujours en Ontario cinq ans après leur arrivée	93,3 % (d'après les résultats de 2013-2014)	96 %	2020-2021
Pourcentage des personnes formées à l'étranger ayant achevé un programme de formation relais en Ontario et obtenu l'autorisation d'exercer leur profession réglementée	63,7 % (d'après les résultats d'un sondage mené en 2014)	68 %	2020-2021
Pourcentage des apprenants progressant d'au moins un niveau de compétence linguistique canadien au cours d'une année scolaire	54 % (d'après les résultats de 20142015)	60 %	2018-2019

* En ce qui concerne le taux de chômage des immigrants arrivés au cours des 10 dernières années, le Ministère s'est fixé comme cible qu'il ne doit pas être supérieur de plus de 40 % à celui des personnes nées au Canada d'ici 2020-2021.

Annexe 3 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale

1.	Les services et les programmes d'aide à l'établissement et à l'intégration sont accessibles, offerts en temps opportun et adaptés aux besoins des nouveaux arrivants, et sont exécutés conformément aux exigences de la loi, des politiques et des programmes.
2.	Les mesures et les cibles de rendement sont établies, surveillées et comparées aux résultats réels pour s'assurer que les résultats attendus sont atteints et que les mesures correctives qui s'imposent sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont décelés.
3.	Les systèmes d'information fournissent des données complètes, exactes et à jour sur l'évaluation du rendement des programmes et la reddition de comptes.
4.	Les fonds sont répartis entre les fournisseurs de services en fonction des besoins définis, sont proportionnels à la valeur des services et sont réévalués régulièrement.
5.	Des processus efficaces sont en place pour coordonner les efforts et assurer le partage des pratiques exemplaires entre le Ministère et le gouvernement fédéral, ainsi qu'avec les autres ministères offrant des services qui peuvent aider les nouveaux arrivants à s'établir et à s'intégrer.

Annexe 4 : Mesures du rendement et indicateurs de résultats établis par l'ancien Secrétariat de l'aide à l'installation des réfugiés syriens

Source des données : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration

Domaine	Résultats ciblés	Indicateurs de rendement
Aide à l'établissement et à l'intégration	Les réfugiés vivent dans un logement convenable et éprouvent un sentiment d'appartenance sociale à leur communauté et au Canada.	• Fort sentiment d'appartenance à la communauté locale • Logement (caractère adéquat, abordable et pertinent)
Santé	Les réfugiés sont en bonne santé physique et mentale et ont accès aux services de soins de santé dans la même mesure que les autres Canadiens.	• Bonne santé physique • Bonne santé mentale • Taux d'accès aux services de soins de santé
Éducation	Les réfugiés bénéficient d'un accès équitable à des services de formation et de perfectionnement qui leur permettent de réaliser leur plein potentiel.	• Compétence linguistique (français ou anglais) suffisante pour tenir une conversation • Progression vers des études postsecondaires ou l'apprentissage d'un métier
Économie	Les réfugiés atteignent un niveau de revenu égal à celui des autres Canadiens au fil du temps et ne dépendent pas de prestations d'aide sociale pour assurer leur sécurité économique à long terme.	• Emploi ou travail autonome (correspondant à la formation) • Revenu (autre que les prestations d'aide sociale) • Prestations d'aide sociale

Chapitre 3 Ministère du Logement

Section 3.14

Logements sociaux et abordables

1.0 Résumé

D'après Statistique Canada, il y avait 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario en 2016. La personne à faible revenu s'entend de la personne qui forme un ménage dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian après impôt de ménages de la même taille. Il arrive souvent que l'Ontarien à faible revenu qui doit payer un loyer au taux du marché pour se loger n'ait plus assez d'argent pour se procurer des produits essentiels, comme de quoi se nourrir. C'est ainsi que les ménages à faible revenu se retrouvent dans des logements qui ne répondent pas aux besoins de leur famille ou dans des refuges.

Le logement est dit abordable lorsque son coût ne représente pas plus de 30 % du revenu total d'un ménage avant impôt. C'est pourquoi l'on a créé au fil de nombreuses années un éventail de programmes gouvernementaux destinés à aider les Ontariens à faible revenu à se trouver un logement qu'ils peuvent se permettre. Or, ces programmes gouvernementaux offrent aux besoins en matière de logement une réponse complexe et disparate qui sème souvent la confusion. Certains programmes relèvent de la catégorie dite du « logement social », tandis que d'autres portent l'étiquette de « logement abordable », sans oublier ceux qui relèvent ni de l'une, ni de l'autre catégorie. En voici donc une description :

- « Logement social » : Les ménages qui touchent des prestations relatives au logement social versent un loyer qui est calculé en fonction de leur revenu, soit un loyer égal à 30 % de leur revenu brut. Entre les années 1940 et 1995, la construction de tels logements était financée par les gouvernements fédéral et provinciaux. En 2001, la province a confié au palier municipal la tâche d'assurer la surveillance et le financement du logement social en mettant sur pied des organisations municipales, les « gestionnaires de services ». La *Loi sur les services de logement* précise le nombre de ménages auxquels chaque gestionnaire de services municipal doit offrir un logement social; ils sont près de 187 000 au total dans la province. Les logements sociaux sont administrés par des fournisseurs de logements, qui sont des organismes sans but lucratif, des coopératives, des propriétaires privés ou des sociétés municipales.
- « Logement abordable » : Depuis 2002, les gouvernements fédéral et provinciaux financent conjointement des initiatives visant à hausser le nombre de logements et de soutiens au logement destinés aux ménages à faible revenu. À l'heure actuelle, quatre programmes sont offerts grâce à un financement fédéral-provincial :

- les subventions pour la construction de nouveaux logements;
- les subventions au loyer pour les ménages à faible revenu;
- les octrois à la rénovation;
- l'aide à l'accession à la propriété par des ménages à faible revenu.

- « Autres logements antérieurs à **1996** » : Au cours des années de construction du parc de logements sociaux, les mêmes fournisseurs de logements ont aussi construit environ 18 000 logements supplémentaires qui ne sont pas visés par les 187 000 subventions au logement social ou presque que prévoit la *Loi sur les services de logement* (la Loi). Les loyers de certains de ces logements sont calculés en fonction du revenu, tandis que ceux d'autres logements sont inférieurs aux taux du marché, compte non tenu du revenu cependant.

Les discussions se poursuivent dans ce domaine, mais les experts en droit s'entendent pour dire que, sur le plan constitutionnel, ni les provinces ni le gouvernement fédéral ne sont tenus en droit de fournir des logements abordables, ni ne leur estil interdit de le faire. C'est pourquoi la province est habilitée à prendre les mesures qu'elle souhaite prendre, comme l'adoption de lois relatives à l'admissibilité à un logement social, tout en n'assumant pas la responsabilité générale de la conception et de la mise en œuvre d'une solution globale à une crise du logement qui, de l'avis de bon nombre de personnes, s'aggrave en Ontario. Si elles sont couramment perçues comme étant maintenant responsables du logement, les municipalités ne sont en fait tenues de fournir un logement social qu'aux 186 717 ménages qui sont définis dans la Loi. Les demandeurs qui figurent sur leurs listes d'attente d'un logement social et les autres ménages qui ont besoin d'un logement dont le coût est inférieur au marché ne relèvent pas de la responsabilité des municipalités.

La province a confié une part de cette responsabilité à des gestionnaires de services municipaux à qui elle a demandé de dresser des plans décennaux de logement et de lutte contre l'itinérance. Toutefois, la plupart de ces plans ne sont pas assortis des cibles et des résultats objectifs et quantifiables clairs qui sont requis pour combler les besoins en matière de logement. Cela est probablement attribuable au fait que les gestionnaires de services municipaux n'ont aucune obligation en droit d'investir dans des programmes de logement (exception faite des 187 000 subventions au logement social ou presque qu'ils sont tenus d'offrir). En fait, la moitié environ des gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage n'ont investi aucun dollar municipal dans le logement, exception faite du logement social.

En conséquence, notre audit a révélé qu'il n'y a **aucune stratégie provinciale** visant à éliminer les listes d'attente de plus en plus longues d'un logement social (185 000 ménages étaient en attente en 2016), à répondre aux besoins d'un nombre de plus en plus élevé d'Ontariens à faible revenu (1,9 million en 2016), et à atténuer le risque que l'on perde près du tiers des logements abordables actuels dans la province (environ 83 000 des 285 000 logements). Étant donné les vastes implications économiques et sociales d'un nombre si élevé d'Ontariens vivant dans des logements inadéquats, le gouvernement devrait mettre en place une stratégie exhaustive.

Voici des observations particulières formulées dans notre audit :

- **L'Ontario a l'une des listes d'attente d'un logement social les plus longues au pays, et la situation ne cesse de s'aggraver.** Le nombre de personnes figurant sur les listes d'attente d'un logement social est plus élevé que le nombre de personnes touchant à l'heure actuelle des prestations relatives au logement social. Au mois de décembre 2016, la liste d'attente de l'Ontario – 185 000 ménages, représentant environ 481 000 personnes – comptait pour 3,4 % de sa population totale, la proportion la plus élevée au pays. Le nombre de ménages qui figurent sur les listes d'attente de l'Ontario

s'est accru de 36 % au cours des 13 dernières années pour lesquelles cette information était disponible. Or, le Ministère n'a effectué aucune vérification afin de comprendre pourquoi tant de gens sont en attente d'un logement social ou pourquoi l'on observe une hausse de ces chiffres (bien qu'à un rythme réduit), ni n'a conçu de stratégie pour s'attaquer au problème des listes d'attente qui ne cessent de s'allonger. Les demandeurs qui figurent sur les listes d'attente ne peuvent recevoir une subvention au logement social que lorsque des logements sont libérés. Or, peu de logements sont libérés – seulement 5 % des gens environ qui figurent sur les listes d'attente obtiennent un logement chaque année. Les délais d'attente chez les neuf gestionnaires de services municipaux visités allaient de 1,8 année à plus de neuf ans pour une subvention au logement social. En outre, le nombre de logements libres qui ont été attribués chez les neuf gestionnaires de services municipaux visités a baissé de 18 % entre 2012 et 2016.

- **L'Ontario n'en fait pas assez pour intégrer ses soutiens au logement et à l'emploi pour ainsi encourager et aider les locataires de logements sociaux à passer à des logements offerts au taux du marché.** D'autres provinces, comme la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, réussissent davantage à intégrer les soutiens au logement et les soutiens à l'emploi; les locataires quittent les logements sociaux en moyenne après cinq à sept ans. Or, en Ontario, les soutiens au logement et les soutiens à l'emploi ne sont pas intégrés. De plus, il existe peu de mesures incitant les bénéficiaires d'un logement social à accroître leurs revenus. D'après nos calculs, la personne qui travaille à temps plein au salaire minimum (environ 21 750 $) et qui paie un loyer au taux du marché aurait à peu près le même revenu disponible après loyer que la personne qui vit dans un logement social, mais qui ne travaille pas à temps plein.
- **Les demandeurs inscrits sur les listes d'attente d'un logement social doivent faire face à des difficultés relatives à l'accessibilité au logement.** Bien que le Ministère ne recueille aucun renseignement sur les difficultés auxquelles doivent faire face les demandeurs inscrits sur les listes d'attente, quelques gestionnaires de services municipaux ont mené des sondages auprès des demandeurs qui figurent sur leurs listes d'attente pour essayer de mieux comprendre leurs situations. Ainsi, le quart environ des ménages interrogés qui sont inscrits sur la liste d'attente d'un gestionnaire de services municipal consacraient au loyer environ 40 % de leur revenu (ce qui est supérieur à la proportion de 30 % généralement acceptée comme norme aux fins de l'abordabilité). Environ 52 % des ménages interrogés habitaient avec des membres de la famille ou des amis ou encore vivaient temporairement dans d'autres logements, sans jouir d'une sécurité de maintien dans les lieux. Environ 22 % des ménages interrogés figurant sur des listes d'attente étaient incapables de payer le loyer et les services publics et devaient des arriérés à leurs propriétaires ou aux entreprises de services publics, et environ 5 % des demandeurs interrogés étaient alors visés par une instance en expulsion.
- **Le logement est fourni selon le principe du premier arrivé, premier servi, et non en fonction des besoins évalués.** Compte tenu du nombre élevé de personnes figurant sur une liste d'attente, l'on pourrait s'attendre à ce que le Ministère s'emploie surtout à veiller à ce que les ménages qui ont le plus besoin d'un logement en obtiennent un dès qu'il se libère. Or, la Loi n'exige pas que l'on accorde un logement en priorité aux personnes qui figurent sur des listes d'attente en fonction de leurs besoins (mis à part les victimes

d'abus, qui obtiennent priorité). Nous avons remarqué que la Colombie-Britannique, par exemple, évalue des facteurs comme le niveau de revenu, le loyer payé alors et le caractère adéquat de la situation actuelle du logement au moment de prendre des décisions en matière de logement, alors qu'en Ontario, la plupart des demandeurs obtiennent une subvention fondée sur la date à laquelle ils ont été inscrits à la liste d'attente. Il convient de signaler ceci en particulier :

- L'on a constaté que les demandeurs qui figurent sur une liste d'attente sont propriétaires de biens importants. Chez trois gestionnaires de services municipaux, nous avons remarqué qu'environ 900 demandeurs admissibles figurant sur les listes d'attente étaient propriétaires d'une maison au moins.
- Les demandeurs qui touchent déjà des subventions au loyer dans le cadre d'un programme de logement abordable peuvent occuper un rang plus élevé dans la liste d'attente que des demandeurs dont les besoins peuvent être plus pressants parce qu'ils n'obtiennent aucune aide financière au titre du loyer.
- Les demandeurs qui ne résident pas en Ontario conservent leur rang aussi dans la liste d'attente, devant des Ontariens qui vivent dans la province.
- Certains demandeurs, qui étaient en attente d'un logement depuis des années, ont en fait refusé des logements convenables qui leur avaient été offerts dans leurs immeubles préférés. Ces demandeurs conservent leur rang devant des demandeurs qui n'ont encore obtenu aucun logement. Les raisons du refus qui ont été données chez deux gestionnaires de services municipaux qui assurent le suivi de cette information sont notamment le fait de ne pas vouloir déménager à ce moment-là et le fait de ne pas aimer l'apparence de l'immeuble.

- **Les difficultés liées à l'abordabilité sont susceptibles de s'aggraver lorsque les contrats de logement expireront au cours des 15 prochaines années.** Les contrats qui obligent les fournisseurs de logements à réclamer des loyers abordables ont commencé à expirer en 2007. Environ 50 % de ces contrats auront expiré d'ici la fin de 2020, et le dernier d'ici 2033.
- Si les fournisseurs de logements ne renouvellent pas leurs contrats avec les gestionnaires de services municipaux, jusqu'à 83 000 logements actuellement offerts à un taux inférieur à celui du marché pourraient être convertis en des logements offerts au taux du marché. Nous avons recueilli des renseignements auprès de 16 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage et noté que 5 800 logements ont été convertis en des logements offerts au taux du marché (le Ministère ne possède pas les renseignements complets sur le nombre de logements qui ont été convertis en des logements au taux du marché).
- À la discrétion du fournisseur de logements, les prestations au titre du loyer indexé sur le revenu pour certains locataires (prestations non visées par la Loi et distinctes de la plupart des 187 000 subventions de logement social d'origine législative) pourront aussi être éliminées à l'expiration du contrat, ce qui forcera les locataires à payer le plein loyer pour leurs logements. Ces subventions peuvent être très importantes si les ménages, comme les ménages âgés, ont de faibles revenus. Nous avons obtenu des informations auprès de 12 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage et qui consignent cette information, et constaté qu'un total de 124 sur 256 subventions avaient été éliminées par les fournisseurs de logements dans leurs régions. Le Ministère ne sait pas combien de locataires paient un loyer calculé en fonction

du revenu non visé par la Loi, ni ne recueilletil de renseignements sur les bénéficiaires des subventions qui ont été éliminées.

- **Peu de logements abordables ont été construits depuis 1996.** En dépit d'une hausse de la demande de logements au loyer inférieur au taux du marché, seulement 20 000 logements de ce type ont été construits au cours des deux dernières décennies. Les gouvernements n'ont pas fait de la construction de logements abordables une priorité. Depuis 1996, 1,3 million de nouvelles unités de condominium et maisons ont été construites dans la province, mais seulement 61 000 logements offerts au taux du marché et les 20 000 logements abordables ont été ajoutés.
- **Le développement sans but lucratif de logements et de maisons n'est pas encouragé.** Les partenariats créés avec des organismes sans but lucratif sont importants. Entre les années 1960 et 1996, ils ont permis la construction d'environ 93 % du parc actuel de logements offerts à un taux inférieur à celui du marché en Ontario. Toutefois, les programmes de logements actuels ne font pas la promotion du développement sans but lucratif. En raison de critères de financement et d'exigences rigoureux, il est difficile pour les gestionnaires de services municipaux de créer des partenariats avec des organismes sans but lucratif :
  - Nous avons constaté que chez huit des neuf gestionnaires de services municipaux visités, le tiers seulement des promoteurs de logements abordables étaient des organismes sans but lucratif et les deux tiers étaient des promoteurs privés. En raison des critères de financement, il est difficile pour les organismes sans but lucratif d'obtenir des subventions pour construire des logements abordables. Le développement sans but lucratif est avantageux, car dans certaines régions de la province, les promoteurs privés n'ont exprimé aucun intérêt à construire des logements abordables; donc, le développement par des organismes sans but lucratif pourrait être le seul moyen de construire de nouveaux logements dans ces régions. En outre, parce que les organismes sans but lucratif n'ont pas pour but de réaliser un profit, ils peuvent offrir des prestations au titre d'un logement abordable à perpétuité (les promoteurs privés ne doivent fournir des prestations au titre d'un logement abordable que pendant 20 ans). Ainsi, une étude menée en 2016 par le Ministère a révélé qu'une fois que leur période contractuelle avait expiré, 9 promoteurs privés sur 10 avaient converti leurs immeubles de logements abordables en des condominiums ou haussé les loyers jusqu'à concurrence des taux du marché.
  - En outre, nous avons remarqué que presque tous les gestionnaires de services municipaux visités qui pourraient créer des partenariats avec des organismes sans but lucratif pour construire des maisons abordables ne le faisaient pas. Ces gestionnaires de services municipaux avaient soit décidé de mettre un terme au programme, soit commencé à éliminer celui-ci graduellement en raison de critères de financement rigoureux (prescrits conjointement par le Ministère et le gouvernement fédéral) qui rendent difficile la création d'un partenariat avec des organismes sans but lucratif, sans risquer de perdre le financement et d'annuler des projets à mi-chemin. Aux termes des critères de financement, celui-ci est versé après seulement qu'un acheteur signe un contrat d'achat. Or, la signature de ce contrat n'a aucun rapport avec la date à laquelle des coûts de construction sont véritablement engagés, de sorte que les organismes sans but lucratif peuvent engager des coûts de construction

considérables avant cela, ce qui peut parfois mener à des difficultés financières. Ainsi, dans une région donnée, la moitié des logements qu'une organisation sans but lucratif planifiait construire n'ont pu être construits et ont dû être annulés parce que l'organisme sans but lucratif n'a pas reçu le financement dont il avait besoin lorsqu'il a éprouvé des difficultés financières bien avant qu'il n'ait signé un contrat d'achat avec l'acheteur.

- À l'heure actuelle, les gestionnaires de services **municipaux ne fournissent pas de logement social** à tous les **ménages à qui ils sont tenus en droit d'en fournir.** Depuis 2004 (la première année pour laquelle cette information était disponible), les gestionnaires de services municipaux fournissent un logement social, en moyenne, à 168 600 ménages plutôt qu'aux 186 717 ménages prescrits par la *Loi sur les services de logement*. Le Ministère en a fait très peu pour tenter de savoir pourquoi les gestionnaires de services municipaux fournissent en moyenne, chaque année, 18 120 moins de logements sociaux qu'ils ne sont tenus de le faire, ou pour s'assurer de la conformité à la norme prescrite dans la loi. Notre audit a permis de constater que cela se produit pour plusieurs raisons :
    - **Les locataires qui deviennent inadmissibles à un logement social peuvent rester dans leur logement.** Aux termes de la *Loi sur la location à usage d'habitation* de l'Ontario, les bénéficiaires d'un logement social qui ne sont plus admissibles à un logement social ne peuvent être forcés de quitter celui-ci. En conséquence, il y a moins de logements qui se libèrent pour les demandeurs actuels. Trente des 38 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que cela empêche le gestionnaire de services municipal de fournir le nombre de subventions au logement social prévu dans la loi.
    - **Des milliers de logements sont inutilisés en raison de leur mauvais état.** Les logements libérés ne peuvent être offerts à des locataires potentiels que s'ils satisfont à des normes de salubrité et de sécurité minimales. Au mois de décembre 2016, il y avait environ 6 300 logements sociaux inoccupés qui n'étaient pas offerts aux locataires. Cette situation ne devrait qu'empirer à mesure que le parc de logements sociaux, qui a été construit il y a plusieurs décennies, prend de l'âge.
    - **L'on a remarqué que les fournisseurs de logements offrent des logements inoccupés à des locataires qui ne sont pas admissibles à un logement social.** Les gestionnaires de services municipaux qui comptent pour environ les deux tiers des 187 000 subventions au logement social qui doivent être offertes conformément à la Loi nous ont indiqué qu'ils ne pouvaient offrir le nombre minimum de subventions au logement social parce que les fournisseurs de logements offraient des logements inoccupés à des locataires non admissibles à un logement social, en dépit de leurs obligations contractuelles. Le nombre de logements inoccupés qui sont offerts à des locataires non admissibles à un logement social demeure inconnu, car le Ministère n'oblige pas les gestionnaires de services municipaux à recueillir cette information.

En ce qui concerne les deux autres programmes de logements abordables, les subventions au loyer et les octrois à la rénovation, notre audit a permis de constater que les gestionnaires de services municipaux utilisaient généralement les fonds aux fins prévues et offraient les soutiens nécessaires aux personnes à faible revenu.

En outre, point positif, notre audit a permis de conclure qu'en septembre 2017, le Ministère a mis en place un nouvel outil – la subvention

au logement transférable – qui aiderait les gestionnaires de services municipaux à satisfaire à la norme législative selon laquelle ils devaient fournir un logement social à 186 717 ménages. À l'heure actuelle, environ 10 ménages sur 11 auxquels les gestionnaires de services municipaux sont tenus d'offrir de l'aide en vertu de la Loi obtiennent un logement social. Avant ce changement, les subventions au logement social pouvaient seulement être offertes relativement à des logements destinés au logement social; la nature transférable du nouvel outil permet aux gestionnaires de services municipaux de satisfaire à la norme même si les logements destinés au logement social ne sont pas disponibles pour les diverses raisons dont il a été question précédemment. (Les logements spécialisés appartiennent aux fournisseurs de logements, qui sont tenus aux termes de la Loi de fournir des logements à des locataires de logements sociaux, ou sont obtenus par suite de la conclusion de contrats avec d'autres fournisseurs de logements). Nous encourageons le Ministère à travailler avec les gestionnaires de services municipaux à l'adoption du nouvel outil qui, à l'heure actuelle, n'est pas obligatoire, de sorte qu'il puisse être satisfait à la norme entière consistant à fournir de l'aide à 186 717 ménages.

Le présent rapport renferme 15 recommandations, assorties de 24 mesures de suivi, afin de donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion générale

Notre audit a permis de conclure que le ministère du Logement ne disposait pas des systèmes et des procédures efficaces nécessaires pour surveiller et coordonner l'offre des programmes et des services de logements sociaux et abordables. Il n'a pas veillé à ce que des logements sociaux soient offerts en conformité avec les exigences législatives concernant le nombre minimum de 187 000 ménages environ auxquels doivent être offerts des prestations relatives au logement social. Il n'a pas de stratégie qui vise à harmoniser et à encourager les efforts de tous les paliers de gouvernement aux fins d'atteindre son objectif de veiller à ce que tout le monde en Ontario ait un chez soi abordable et convenable. Le Ministère n'a pas mesuré non plus l'efficacité des programmes de logements en Ontario, ni n'en a fait rapport publiquement.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère du Logement (le Ministère) reconnaît la complexité du régime de logements abordables et de logements sociaux en Ontario. Il admet aussi la nécessité d'améliorer la situation afin de progresser vers la vision du gouvernement, à savoir que toute personne doit avoir un chez soi abordable, convenable et adéquat afin de poser les assises d'un emploi sûr, d'élever une famille et de bâtir des collectivités solides.

La Mise à jour de la Stratégie ontarienne à long terme de logement abordable, publiée en mars 2016, a énoncé un certain nombre d'engagements destinés à soutenir les avancées faites pour se conformer à cette vision, et ainsi qu'il est indiqué dans le présent rapport, des progrès ont été réalisés au cours des derniers mois. Il y a cependant encore du travail à faire.

Plus particulièrement, le gouvernement s'est engagé à transformer et à moderniser le logement social en Ontario afin qu'il soit plus efficient, qu'il soit axé sur les gens et qu'il soit viable. Au cours des dixhuit derniers mois, le Ministère a travaillé avec un groupe d'intervenants du secteur afin d'entreprendre la conception d'un cadre moderne. Au début de novembre, le ministère du Logement a lancé de vastes consultations sectorielles sur une ébauche de cadre pour le logement social.

En outre, le Ministère prend part à l'heure actuelle, avec les autres provinces et les territoires, à des négociations avec le

gouvernement fédéral sur la Stratégie nationale en matière de logement. Le gouvernement fédéral s'est engagé à investir davantage dans le logement social et le logement abordable, et entre autres choses à réinvestir les fonds à la baisse du gouvernement fédéral dans le logement social. Le Ministère espère conclure ces négociations et tirer parti des investissements du gouvernement fédéral pour soutenir un réseau de logements plus efficace et viable. Dans le cadre de ces initiatives et d'autres activités, le Ministère espère travailler avec le gouvernement fédéral, les municipalités et d'autres partenaires du secteur afin de donner suite aux constatations formulées dans le présent rapport.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu des programmes de logements

D'après Statistiques Canada, il y avait en 2016 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario. Le ménage à faible revenu s'entend du ménage dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian, après impôt, de ménages de la même taille.

Il arrive souvent que l'Ontarien à faible revenu qui doit payer un loyer au taux du marché pour se loger n'ait plus assez d'argent pour se procurer des produits essentiels, comme de quoi se nourrir. Certains ménages à faible revenu se retrouvent en bout de ligne dans des logements qui ne répondent pas aux besoins de leurs familles ou dans des refuges.

Les experts, notamment les universitaires, en sont arrivés à la conclusion que le fait d'avoir un logement adéquat et abordable réduit le stress associé à des conditions de logement non abordables et de courte durée. En outre, il reste alors assez d'argent pour se procurer d'autres biens et services qui sont nécessaires pour trouver et maintenir un emploi, s'occuper des personnes à charge, et de manière générale maintenir un niveau de vie décent. Le fait d'avoir un logement adéquat et abordable peut aussi entraîner une réduction de la demande de services publics, notamment des refuges pour sans abri, des services de santé urgents et non urgents et des services du secteur juridique. Ainsi, le Ministère a déclaré que le coût moyen du logement social offert à un ménage s'élève à 613 $ par mois environ, alors qu'un lit dans un refuge coûte 2 100 $ par mois (plus de 3 fois plus), un lit dans un établissement de soins de longue durée coûte en moyenne 3 960 $ par mois (plus de 6 fois plus cher), un lit dans un établissement correctionnel coûte en moyenne 4 300 $ par mois (7 fois plus cher), et un lit d'hôpital coûte en moyenne 13 500 $ par mois (22 fois plus cher).

Selon les normes généralement reconnues qui ont été posées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le logement est abordable, convenable et adéquat si les coûts qui y sont associés sont inférieurs à 30 % du revenu avant impôt; s'il y a suffisamment de chambres à coucher dans un logement pour loger chaque membre de la famille; et si le logement ne requiert pas de travaux de rénovation importants. Donc, pour qu'il soit satisfait à la norme du logement abordable, les ménages à faible revenu doivent avoir accès à des logements qui sont subventionnés ou dont le loyer est inférieur au taux du marché. Pour cette raison, un éventail de programmes gouvernementaux ont été mis en place au fil de nombreuses années afin d'aider les Ontariens à faible revenu à obtenir un logement qu'ils peuvent se permettre. Certains programmes relèvent de la catégorie dite du « logement social », tandis que d'autres portent l'étiquette de « logement abordable », sans oublier ceux qui relèvent ni de l'une, ni de l'autre catégorie.

En Ontario, il y a à l'heure actuelle environ 285 000 logements dont le loyer est inférieur au taux du marché. Les besoins en matière de logements abordables en Ontario sont supérieurs à ces 285 000 logements, comme en fait foi le nombre élevé de ménages à faible revenu. La province s'est jointe au gouvernement fédéral pour financer des

programmes dans le but de combler ces besoins en matière de logement. Nous discuterons de ces programmes dans les sections qui suivent. Un aperçu de tous les programmes de logement est donné dans la **figure 1**.

2.1.1 Le « logement social » et d'autres logements similaires sont offerts depuis les années 1940

Environ 265 000 des 285 000 logements dont les loyers sont inférieurs au taux du marché ont été construits avant 1996. Il s'agit de logements sociaux et d'autres logements antérieurs à 1996. La valeur totale de ces logements est de 30 milliards de dollars environ. Le reste, soit 20 000 logements, appelées les logements « postérieurs à 2002 », ont été construits dans le cadre des initiatives de « logements abordables » (dont il est question dans la **section 2.1.2**).

Il y a en Ontario approximativement 187 000 logements sociaux

Les ménages qui touchent des prestations relatives au logement social paient un loyer basé sur le revenu : ils paient un loyer égal à 30 % de leur revenu brut. Ainsi, la personne qui habite dans un logement social et qui gagne 2 000 $ par mois verse un loyer de 600 $ par mois. La *Loi de 2011 sur les services de logement* (la Loi) prescrit qu'un total de 186 717 ménages doivent obtenir des prestations relatives au logement social. C'est le nombre de ménages à qui la province fournissait un logement social à la date à laquelle elle a confié aux municipalités la responsabilité à l'égard du logement social à la fin de 2001.

Par le passé, les prestations relatives au logement social ne pouvaient être versées qu'à l'égard d'un logement destiné au logement social. Toutefois, au mois de septembre 2017, la Loi a été modifiée afin de permettre aux gestionnaires de services municipaux d'offrir des prestations relatives au logement social en tant que *subventions transférables* qui peuvent être appliquées à des loyers au taux du marché dans des logements autres que des logements sociaux. Notre audit n'a pas porté sur ces subventions transférables, car les gestionnaires de services municipaux en sont à l'heure actuelle aux étapes initiales de la mise en œuvre de la subvention.

Jusqu'à ce que les subventions transférables soient créées en septembre 2017, les logements sociaux étaient considérés surtout comme étant des logements qui avaient été construits entre les années 1940 et l'année 1995. Ces logements ont été construits dans le cadre de divers programmes de financement fédéraux, fédéraux-provinciaux et provinciaux. Les fournisseurs de logements ont conclu des contrats aux termes desquels ils devaient offrir au total près de 187 000 logements aux locataires de logements sociaux en Ontario.

Avant 2001, le logement social relevait de la responsabilité des gouvernements fédéral et provinciaux; or, à la fin de 2001, les responsabilités de surveillance et de financement des logements sociaux ont été confiées aux gouvernements municipaux. La province a alors désigné les « gestionnaires de services municipaux » pour administrer le logement social à l'échelle municipale; les régions administrées par les gestionnaires de services municipaux étaient appelées des « aires de service ». Dans le Sud de l'Ontario, un gestionnaire de services municipal peut être une municipalité de palier supérieur ou à palier unique ou encore un groupe de municipalités de palier supérieur ou à palier unique. Dans le Nord de l'Ontario, cependant, où les populations sont plus modestes et couvrent des régions géographiques plus vastes, le gouvernement a regroupé les municipalités en 10 conseils d'administration de district des services sociaux, qui assument le rôle de gestionnaires de services municipaux. La **figure 2** donne un bref historique du transfert au palier municipal de la responsabilité en matière de logement social.

La Loi est le cadre législatif qui prescrit certaines exigences du programme de logements sociaux.

Figure 1 : Aperçu des divers programmes de logements en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Programme de logements	Principales prestations touchées par ménage	Nombre de ménages qui peuvent toucher ces prestations	Administration et surveillance des programmes	Source de financement des programmes
Programmes de logements offerts depuis les années 1940 Ils étaient les seuls programmes de logements offerts en Ontario avant 2002. Les programmes de « logement social » et des « autres logements antérieurs à 1996 » comptent au total 265 000 logements. Il est davantage question de ces programmes dans la **section 2.1.1**.				
Logement social	Les ménages qui habitent dans des logements sociaux versent un loyer indexé sur le revenu. Ils consacrent 30 % de leur revenu brut au loyer ou paient un minimum de 85 $ par mois[1].	Aux termes de la *Loi sur les services de logement*, les gestionnaires de services municipaux sont tenus d'offrir des subventions de logement social au total à **186 717** ménages au moins.	**Les gestionnaires de services municipaux** assurent la supervision des fournisseurs de logements qui exploitent des logements désignés logements sociaux de sorte que les loyers indexés sur le revenu soient calculés avec exactitude et que les fournisseurs de logements adhèrent aux pratiques exemplaires dans la gestion de leurs propriétés.	Au total, 1,35 milliard de dollars ont été dépensés en 2016 par les gouvernements **municipal** (70 %) et **fédéral** (29 %).
Autres logements antérieurs à 1996	Les ménages qui vivent dans ces logements soit versent un loyer indexé sur le revenu, soit versent des loyers inférieurs aux taux du marché, mais non indexés sur le revenu.	Au total, **78 000** logements environ offrent aux locataires de telles prestations relatives au logement.	**Les gestionnaires de services** assurent la supervision des fournisseurs de logements qui exploitent 59 000 logements de sorte que ces logements soient attribués à des ménages admissibles et que les fournisseurs réclament les loyers exacts.	Les coûts d'exploitation de 17 000 logements (22 %) environ sont assumés par les fournisseurs de logements eux-mêmes[2]. Les coûts d'exploitation de 42 000 logements (54 %) environ sont couverts conjointement par des fonds municipaux et fédéraux (Le montant de ces financements est inconnu).
			Le gouvernement **fédéral** assure la supervision des fournisseurs de logements qui gèrent les 19 000 logements qui restent approximativement.	Les coûts d'exploitation pour les 19 000 logements (24 %) qui restent approximativement sont assumés par le gouvernement **fédéral** (le montant de ces financements est inconnu).
Les programmes de logements mis sur pied en 2002, que l'on appelle programmes de « logement abordable »[3] Financés conjointement par les gouvernements provincial et fédéral, ces programmes (dont il est question également dans la **section 2.1.2**) sont offerts depuis 2002 et ont été financés continuellement depuis au moyen de divers fonds décrits dans la **figure 4**.				
Les logements postérieurs à 2002 construits dans le cadre du programme de subventions pour la construction	Les ménages qui habitent dans ces logements versent un loyer au moins 20 % inférieur aux taux du marché dans leurs régions. Les logements sont des appartements d'une à quatre chambres à coucher ou des maisons en rangée.	Au total, **20 000** logements environ ont été construits depuis 2002 et sont assortis de ces prestations relatives au logement.	**Les gestionnaires de services** assurent la supervision des propriétaires qui exploitent ces logements afin que les logements soient offerts à des ménages à faible revenu.	Les subventions pour la construction Up-front, qui peuvent atteindre à l'heure actuelle 150 000 $ par logement, ont été attribuées aux promoteurs lorsque ces logements ont été construits grâce à un financement **fédéral-provincial** conjoint.

Programme de logements	Principales prestations touchées par ménage	Nombre de ménages qui peuvent toucher ces prestations	Administration et surveillance des programmes	Source de financement des programmes
Subventions au loyer	Les subventions au loyer sont versées à des ménages à faible revenu. En moyenne, 260 $ par mois environ ont été versés aux ménages (d'après les renseignements que nous avons obtenus des 36 répondants au sondage). Les gestionnaires de services peuvent décider de la somme d'argent qu'ils versent à chaque ménage, et pendant combien d'années.	Le nombre total de ménages qui ont obtenu de l'aide dans le cadre de ce programme est **inconnu**.	**Les gestionnaires de services** déterminent l'admissibilité et ont comme responsabilité de verser les subventions au loyer mensuelles aux ménages.	Les subventions sont attribuées grâce à un financement **fédéral-provincial** conjoint.
Octrois à la rénovation	Les propriétaires d'habitations à faible revenu peuvent obtenir des octrois afin d'accroître la sécurité ou l'accessibilité de leurs habitations, notamment pour l'installation de monteescaliers ou de sièges élévateurs de biens pour les personnes âgées ou les personnes handicapées.	Le nombre total de ménages qui ont obtenu de l'aide dans le cadre de ce programme est **inconnu**.	**Les gestionnaires de services** déterminent l'admissibilité et sont chargés de verser les octrois à la rénovation aux ménages.	Les subventions sont versées grâce à un financement **fédéral-provincial**.
Aide à l'accession à la propriété	Des prêts à remboursement conditionnel d'aide à l'accession à la propriété sont consentis à des locataires à faible revenu afin qu'ils achètent une maison. Ces prêts doivent être remboursés si le logement acheté est vendu par la suite. Si la propriété est conservée pendant plus de 20 ans, il y a remise de dette. La valeur moyenne des prêts consentis en 2016 était de 17 000 $ environ.	Au total, 6 700 ménages environ ont obtenu une aide à l'accession à la propriété depuis 2002.	**Les gestionnaires de services** déterminent l'admissibilité et sont chargés de verser le montant du prêt aux ménages qui y sont admissibles.	L'aide à l'accession à la propriété est accordée grâce à un financement fédéral-provincial. Certaines municipalités pourraient choisir d'accorder des subventions supplémentaires pour majorer le financement **fédéral-provincial**.
Suppléments au loyer de 20 ans versés depuis 2003				
Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire	Les ménages admissibles à ce programme obtiennent un supplément au loyer de 640 $ par mois en moyenne.	Ces suppléments au loyer sont versés à **6 500** ménages en Ontario.	**Les gestionnaires de services** déterminent l'admissibilité et sont chargés de verser les suppléments mensuels aux ménages.	Le gouvernement provincial consacre environ 50 millions de dollars par année à ces suppléments au loyer.

1. Par le passé, les prestations relatives au logement social ne pouvaient être attribuées que pour les 187 000 logements sociaux ou presque ainsi désignés. Or, au mois de septembre 2017, la *Loi sur les services de logement* a été modifiée pour permettre aux gestionnaires de services de choisir de verser les prestations relatives au logement social en tant que subventions transférables qui peuvent être appliquées à tout logement, même celui dont le loyer est égal aux taux du marché.
2. Les fournisseurs de logements financent eux-mêmes les coûts d'exploitation de ces logements parce que, à la date de leur construction, ils ont obtenu des subventions de construction immédiates, qu'ils ne sont pas tenus de rembourser. En contrepartie, ils doivent offrir aux locataires des logements dont le loyer est inférieur aux taux du marché pendant le nombre d'années dont il a été convenu.
3. À l'échelle de la province, les gestionnaires de services peuvent choisir d'offrir ce programme et, le cas échéant, ils décident du nombre de ménages qui en bénéficient.

Figure 2 : Chronologie de la dévolution de près de 187 000 subventions relatives au logement social

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après les renseignements obtenus du ministère du Logement

Année	Description des événements
Années 1940 à 1995	**Construction de logements sociaux :** Les gouvernements fédéral et provincial ont financé la construction de 187 000 logements environ qui doivent être utilisés aux fins du logement social. Certains d'entre eux ont été construits grâce à un financement fédéral-provincial et d'autres, grâce au seul financement provincial.
De 1996 à 2000	**La province négocie avec les municipalités le transfert de la responsabilité à l'égard du logement social :** Avant 2001, la province et le gouvernement fédéral se partageaient la responsabilité du logement social en Ontario. En 1996, la province a décidé de confier aux municipalités (gestionnaires de services) sa responsabilité de fournir un logement social aux 187 000 ménages à peu près qui allaient dorénavant être visés par la *Loi sur les services de logement.* Entre 1996 and 2000, la province a négocié avec les municipalités la dévolution de cette responsabilité, en contrepartie de quoi elle devrait assumer une partie des coûts liés à l'éducation.
2001	**Le transfert du logement social aux municipalité est achevé :** Les gestionnaires de services municipaux seraient dorénavant chargés de verser environ 187 000 subventions relatives au logement social. Le gouvernement fédéral continuerait de verser aux municipalités, jusqu'en 2033, une partie du financement destiné au logement social. En revanche, les municipalités seraient tenues d'assumer une majorité des coûts liés aux 187 000 subventions environ. La province cesserait de financer le logement social.

Les gestionnaires de services municipaux doivent satisfaire à ces exigences tout en exécutant et en administrant le programme de logements sociaux. Ces exigences sont notamment les suivantes :

1. **Le nombre de ménages qui devraient toucher des prestations relatives au logement social :** La Loi prescrit le nombre minimal de ménages qui devraient toucher des prestations relatives au logement social dans chaque aire de service (au total, 186 717 à l'échelle provinciale). Consulter l'**Annexe 1**, dans laquelle figure le quota de chaque gestionnaire de services municipal.
2. **Les critères d'admissibilité :** Le demandeur qui est un résident permanent canadien âgé de 16 ans ou plus est admissible si son revenu est inférieur au revenu annuel maximum du ménage prescrit. La **figure 3** indique les limites des revenus énoncées dans la Loi pour déterminer l'admissibilité à divers logements sociaux compte tenu de la grandeur et du nombre de chambres à coucher. Les gestionnaires de services municipaux peuvent modifier ces limites, et ils le font souvent, pour s'adapter aux loyers élevés ou à la hausse. La Loi ne prescrit aucun autre critère d'admissibilité que le niveau de revenu. En revanche, elle n'interdit pas aux gestionnaires de services municipaux d'ajouter des limites au niveau des biens comme autres critères d'admissibilité, ce que certains d'entre eux ont fait. Lorsqu'un logement se libère, un ménage admissible est jumelé à un type de logement, comme un studio ou un logement d'une chambre à coucher, compte tenu du nombre de personnes qui compose le ménage. Ainsi, un ménage formé de deux parents et d'un enfant peut être admissible à un logement de deux chambres à coucher si le revenu du ménage est inférieur à 42 300 $. Une fois admissibles, les demandeurs sont inscrits sur la liste d'attente d'un logement social pour l'aire de service dans laquelle ils ont fait une demande. La Loi prescrit pour l'essentiel que les logements seront attribués aux demandeurs qui figurent sur la liste d'attente selon le principe du premier arrivé, premier servi.
3. **Le mode de calcul du revenu du locataire pour** déterminer le loyer payable : La Loi prescrit que les loyers des locataires sont fixés

Figure 3 : Limites des revenus aux fins de déterminer l'admissibilité à un logement social

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après l'information tirée de la *Loi de 2011 sur les services de logement*

Type de logement	Limite maximale de revenu par ménage* ($)
Studio	29 200
Une chambre à coucher	35 400
Deux chambres à coucher	42 300
Trois chambres à coucher	49 100
Quatre chambres à coucher et plus	58 900

* Les limites de revenu varient entre chaque aire de service de la province. Les montants inscrits dans la présente figure sont une moyenne à l'échelle de la province.

en fonction de leurs revenus avant impôt. Elle prescrit en outre les types de revenus qui devraient être inclus et exclus aux fins de fixer le loyer payable. Ainsi, le revenu d'emploi doit être inclus, mais certains types de revenus de pension doivent être exclus du calcul du revenu d'un locataire. Le locataire paie ensuite le loyer qui est égal à 30 % de son revenu avant impôt.

Au mois de décembre 2016, 185 000 demandeurs en Ontario figuraient sur une liste d'attente pour obtenir un logement social, d'après le Ministère. Chez les neuf gestionnaires de services municipaux visités, nous avons constaté que les listes d'attente allaient en moyenne de 1,8 à plus de 9 ans.

Il y a approximativement 78 000 logements supplémentaires pour les ménages à faible revenu

En plus des presque 187 000 logements sociaux, il y a environ 78 000 autres logements qui ont été construits aussi par les fournisseurs de logements qui ont construit les logements sociaux – ceux que l'on appelle les « autres logements antérieurs à 1996 », et non pas les logements sociaux.

Ces logements ont eux aussi été construits dans le cadre de diverses initiatives de financement fédérales, fédérales-provinciales et provinciales.

À l'époque à laquelle ils ont été construits, les fournisseurs de logements ont conclu des contrats avec le gouvernement provincial ou fédéral, qui leur a versé un financement initial afin de fournir diverses formes de logements subventionnés – certains sont tenus par contrat d'offrir des loyers fixés en fonction du revenu (similaire au logement social); d'autres sont tenus par contrat d'offrir des loyers inférieurs au taux du marché, compte non tenu du revenu cependant.

Les contrats expirent pour tous les fournisseurs de logements

Ainsi qu'il a été mentionné, lorsque les logements sociaux et autres logements antérieurs à 1996 ont été construits, les fournisseurs de logements ont conclu des contrats aux termes desquels ils devaient fournir des logements subventionnés. Les contrats conclus avec certains fournisseurs de logements ont par la suite été annulés, et les responsabilités de ces fournisseurs de logements ont été incorporées dans une loi (à l'heure actuelle, aux termes de la *Loi de 2011 sur les services de logement*).

Après l'expiration des contrats, pour ceux et celles qui continuent d'avoir des contrats en vigueur, les fournisseurs de logements ne sont plus tenus de fournir les diverses formes de logements subventionnés qu'ils offrent à l'heure actuelle. Ces contrats ont commencé à expirer en 2007; le dernier contrat expirera au plus tard en 2033.

2.1.2 Les soutiens au logement offerts depuis 2002, appelés les « logements abordables »

En 2002, les gouvernements fédéral et provincial ont commencé à verser aux gestionnaires de services municipaux un financement visant à élargir le parc de logements et à offrir une aide financière aux ménages à faible revenu. Ces initiatives sont souvent appelées les programmes de « logements abordables » (distincts des « logements sociaux »).

Ainsi que la **figure 4** le démontre, le financement a été versé dans le cadre de cinq fonds sur diverses périodes. À l'heure actuelle, le financement est versé dans le cadre de deux fonds, ainsi que le démontre la **figure 4** : 801 millions de dollars sur six ans dans le cadre de l'élargissement du Programme d'investissement dans le logement abordable, et 404 millions de dollars sur trois ans dans le cadre du Fonds pour l'infrastructure sociale.

Quatre programmes sont offerts à l'heure actuelle grâce à ces fonds fédéraux-provinciaux :

- les subventions pour la construction de logements abordables (ce que nous appelons les « logements postérieurs à 2002 »);
- les subventions au loyer;
- les octrois à la rénovation;
- l'aide à l'accession à la propriété.

Des détails sur chaque programme, y compris un aperçu des prestations relatives au logement prévues par chaque programme, sont donnés à la **figure 1**.

Les gestionnaires de services municipaux choisissent les programmes à offrir

Il appartient à chaque gestionnaire de services de choisir lequel des quatre programmes il souhaite offrir dans son aire de service, et de choisir de continuer ou d'arrêter d'accorder un financement pour l'un ou l'autre des quatre programmes. La **figure 5** indique le nombre de gestionnaires de services municipaux qui offrent chaque programme.

Les gestionnaires de services municipaux peuvent fixer des seuils de revenu inférieurs aux limites prescrites

Le revenu des ménages qui peuvent présenter une demande dans le cadre de ces programmes doit être inférieur à un certain seuil. Les divers seuils au titre du revenu sont fixés localement par chaque gestionnaire de services municipal; en conséquence, ils varient à l'échelle de la province. Ils peuvent aussi varier d'un programme à un autre dans les limites de la même aire de service. Toutefois, ils doivent être inférieurs aux seuils maximums prescrits conjointement par le Ministère et le gouvernement fédéral (les seuils prescrits sont fixés à 60 % du revenu moyen des ménages dans une aire donnée). Par exemple, la **figure 6** donne les détails des limites de revenus établies dans deux différentes aires de la province.

2.1.3 Autres programmes de logements

En plus des programmes de logements sociaux, des autres logements antérieurs à 1996 et de logements abordables, environ 6 500 Ontariens touchent à l'heure actuelle des suppléments mensuels au loyer dans le cadre du Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire. Ces suppléments sont offerts depuis 2003 et le seront jusqu'en 2023. (Des détails supplémentaires sur ce programme sont donnés aussi dans la **figure 1**.)

En plus des programmes dont il est question ici, les gestionnaires de services municipaux peuvent aussi offrir des programmes de logements à même leurs propres fonds municipaux. Environ la moitié des gestionnaires de services municipaux que nous avons interrogés ont indiqué qu'ils offraient des programmes de logements dans leurs régions grâce à des fonds municipaux, alors que les autres ont indiqué qu'ils ne le faisaient pas. Les programmes de logements financés à l'échelle municipale qui sont offerts par les gestionnaires de services municipaux sont similaires aux programmes de logements abordables financés par la province ou le gouvernement fédéral, comme les subventions au loyer et l'aide à l'accession à la propriété.

2.2 Financement des programmes de logements

Au cours des cinq dernières années, environ 1,5 milliard de dollars, en moyenne, ont été consacrés chaque année à des programmes de logements par les trois paliers de gouvernement. La **figure 7** donne un aperçu de ce financement au cours des cinq dernières années. Le logement social est principalement financé par des fonds fédéraux et municipaux (gestionnaire de services) alors que les quatre programmes de « logements abordables »

Figure 4 : Historique du financement offert conjointement par les gouvernements fédéral et provincial aux fins des programmes de logement social et de logement abordable

Source des données : ministère du Logement

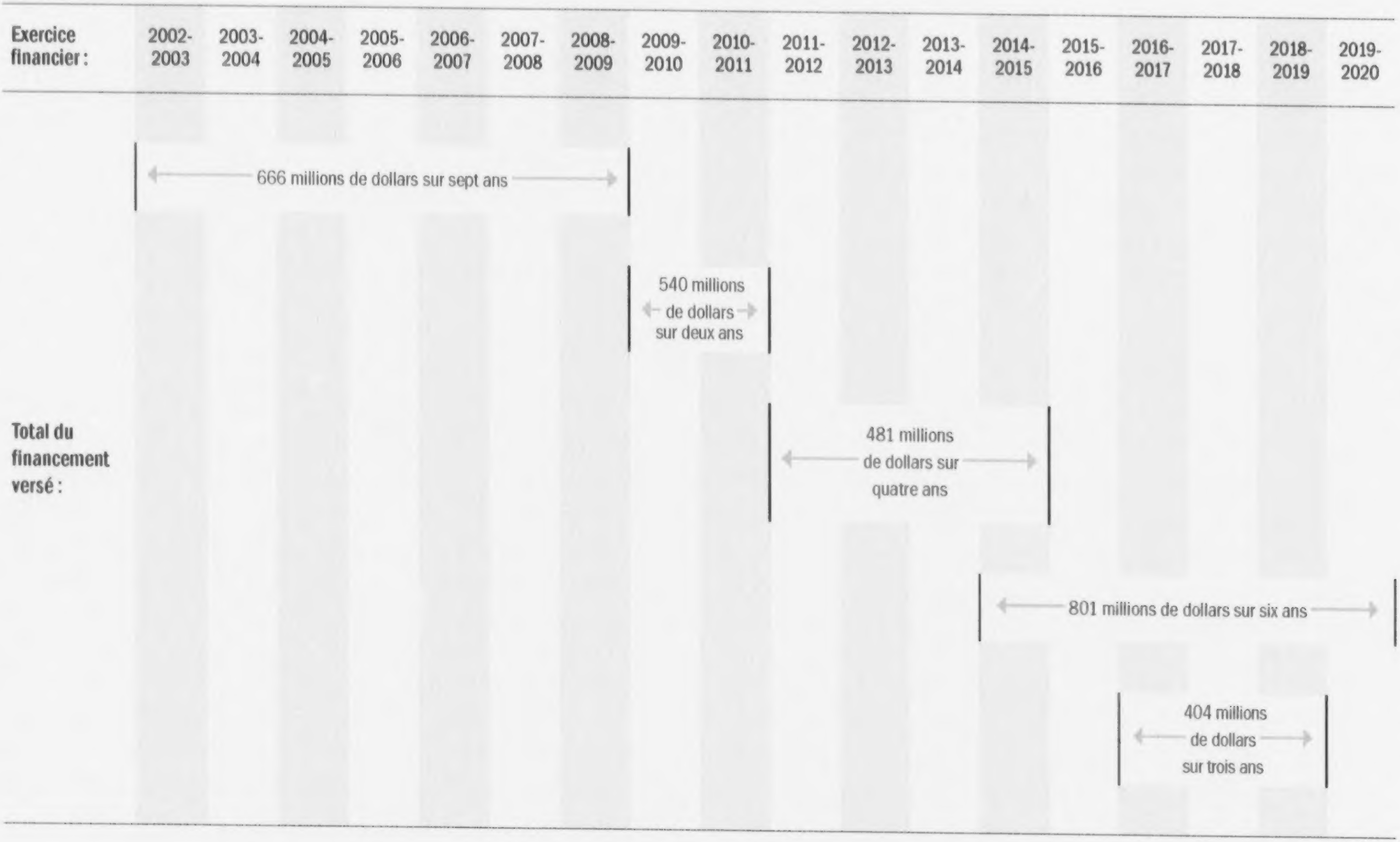
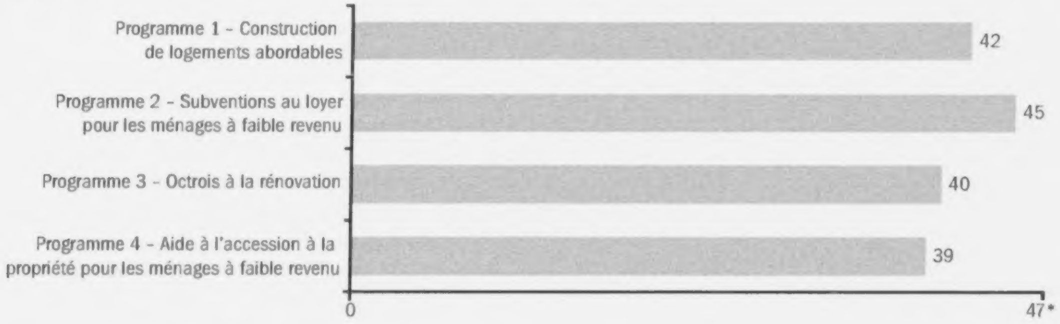


Figure 5 : Nombre de gestionnaires de services municipaux qui offrent les divers programmes de logement abordable

Source de données : ministère du Logement



* Il y a au total 47 gestionnaires de services dans la province.

Figure 6 : Limites de revenu* aux fins de l'admissibilité dans deux aires de services ($)

Source des données : information obtenue auprès de deux gestionnaires de services

Type de programme	Limites de revenu dans la municipalité A	Limites de revenu dans la municipalité B
Programme 1 – Construction de logements abordables Limites de revenu des locataires pour qu'ils puissent obtenir un logement abordable	59 800	36 200
Programme 2 – Subventions au loyer pour les ménages à faible revenu Limites de revenu pour que les locataires soient admissibles à des subventions au loyer	53 700	42 700
Programme 3 – Octrois à la rénovation Limites de revenu pour que les ménages soient admissibles à des octrois à la rénovation	63 700	60 000
Programme 4 – Aide à l'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu : Limites de revenu pour que les ménages soient admissibles à une aide à l'accession à la propriété	90 500	55 000

* Pour les trois premiers programmes, les limites de revenu varient selon la taille du logement ou la taille du ménage. Par conséquent, la moyenne des limites de revenu est présentée dans la présente figure.

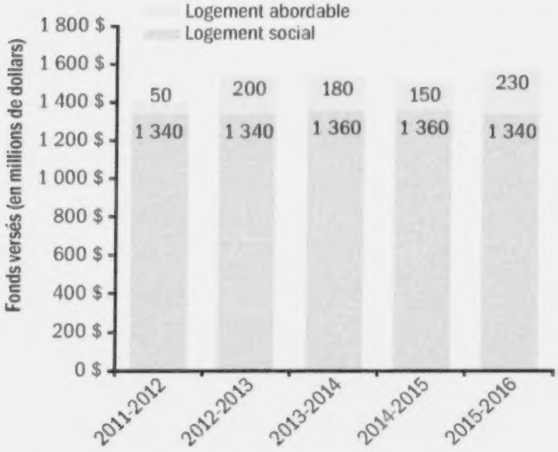
sont principalement financés à parts égales par la province et le gouvernement fédéral.

Le logement social est principalement financé par les gouvernements fédéral et municipaux

Environ 1,35 milliard de dollars ont été dépensés annuellement au cours des cinq dernières années à l'appui du logement social en Ontario. Cet argent provient du gouvernement fédéral dans une proportion de 29 % et du gouvernement municipal (gestionnaires de services) dans une proportion de 70 %; la province ne contribue que 1 % environ aux coûts du logement social, qui pour l'essentiel se rapportent au logement social pour les Autochtones dans le Nord de la province.

Figure 7 : Financement total au titre du logement social et du logement abordable entre 2011-2012 et 2015-2016 (en millions de dollars)

Source des données : ministère du Logement



Note : Le Ministère ne recueille pas d'information sur le financement versé pour les « autres logements antérieurs à 1996 ». Ces coûts ne sont donc pas consignés dans la présente figure. Le financement au titre du logement social indiqué dans la présente figure inclut également les 50 millions de dollars versés par la province dans le cadre du Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire.

Les fonds destinés aux quatre programmes de logements abordables proviennent principalement des gouvernements fédéral et provincial

Environ 125 millions de dollars ont été dépensés annuellement au cours des cinq dernières années par les gouvernements fédéral et provincial aux fins d'offrir les quatre programmes de « logements abordables » dont il a été question précédemment. Les deux gouvernements contribuent de manière générale à parts égales à ces programmes. (La **figure 8** indique les calculs qui servent à déterminer les sommes attribuées à chaque gestionnaire de services municipal.)

En outre, les gestionnaires de services municipaux peuvent aussi choisir de consacrer leurs propres fonds à ces initiatives. Ils ne sont cependant pas tenus de le faire – environ la moitié des gestionnaires de services municipaux ont choisi de contribuer leurs propres fonds, alors que l'autre moitié a choisi de ne pas le faire. En moyenne, les gestionnaires de services municipaux ont investi une somme estimative de 38 millions de dollars au cours des quatre dernières années pour lesquelles ces données sont disponibles. (Selon les sommes d'argent que les gestionnaires de services municipaux ont déclarées au Ministère; toutefois, les gestionnaires de services municipaux n'ont pas tous déclaré cette information, puisqu'ils ne sont pas tenus de le faire.) La **figure 9** indique le montant approximatif dépensé dans le cadre de chacun des quatre programmes par les gestionnaires de services municipaux.

2.3 Rôles et responsabilités

Les trois paliers de gouvernement participent dans une certaine mesure à l'exécution et à la surveillance des programmes de logements. Nous discutons dans les sections qui suivent des rôles et des responsabilités de chaque gouvernement, ainsi que du rôle des fournisseurs de logements. La **figure 10** donne des détails supplémentaires sur les rôles et les responsabilités des parties qui prennent part à l'exécution des programmes de logements en Ontario.

Fournisseurs de logements

Les fournisseurs de logements sont des propriétaires qui gèrent et surveillent trois types de logements : les logements sociaux, les autres logements antérieurs à 1996 et les logements postérieurs à 2002. Ces fournisseurs sont les propriétaires en droit de leurs logements et peuvent être soit :

- un fournisseur de logements appartenant à une municipalité, comme la Peel Housing Corporation ou la Toronto Community Housing Corporation;
- une société de logements sans but lucratif ou constituée en coopérative, comme la Federation of Chinese Canadian Professionals Non-Profit Housing Corporation ou le Edenwood Seniors Village;
- un propriétaire privé.

Figure 8 : Mode de calcul de la somme attribuée par un gestionnaire de services aux Programmes de logement abordable

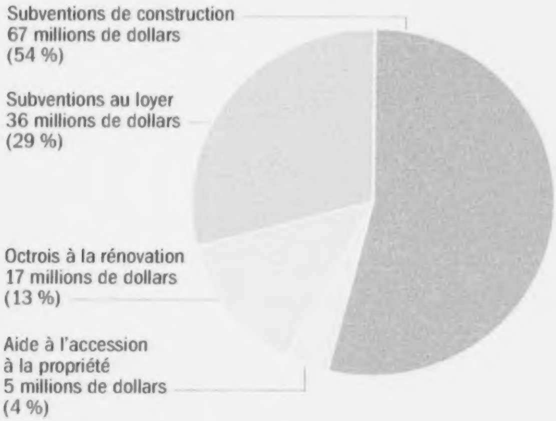
Source des données : ministère du Logement

$$\text{Total du financement disponible} \times \frac{\left(\text{\% de ménages ontariens qui habitent dans l'aire de service}\right) + \left(\text{\% de ménages ontariens qui ont des besoins impérieux en matière de logement et qui habitent dans l'aire de service}\right)}{2}$$

* Un Ontarien éprouve des besoins impérieux en matière de logement s'il consacre plus de 30 % de son revenu brut au loyer.

Figure 9 : Moyenne des sommes consacrées chaque année aux quatre programmes de logement abordable entre 2011-2012 et 2015-2016

Source des données : ministère du Logement



Note : Les totaux indiqués dans la présente figure n'incluent pas une moyenne de 38 millions de dollars en contributions faites par les municipalités. Les sommes ainsi réparties entre les quatre programmes ne sont pas disponibles.

Il y a environ 1 200 fournisseurs de logements sans but lucratif et constitués en coopératives, et environ 400 propriétaires privés. Les fournisseurs de logements rendent des comptes à l'un des 47 gestionnaires de services municipaux, dont la responsabilité est d'offrir et d'administrer des programmes de logements dans leurs aires de services.

Gestionnaires de services municipaux (palier municipal)

Ainsi qu'il en a été question précédemment, 47 gestionnaires de services municipaux ont été créés par la province en 1998, lorsque cette dernière a commencé à se défaire de la responsabilité à l'égard du logement social et à confier celle-ci aux municipalités (ce transfert s'est achevé en 2001-2002). Depuis, les rôles des gestionnaires de services municipaux ont évolué et, aujourd'hui, les gestionnaires sont chargés d'offrir et d'administrer tous les programmes de logements, à l'exception des programmes de logements pour les Autochtones.

Ministère du logement (palier provincial)

L'objectif du ministère du Logement (le Ministère), tel qu'il est énoncé dans sa Stratégie à long terme de logement abordable, est de veiller à ce que tous et toutes en Ontario aient un domicile abordable et convenable.

Avant 2002, le gouvernement provincial jouait un rôle très important en matière de logement. Il avait financé (en partie avec le gouvernement fédéral ou en totalité dans le cadre de ses propres initiatives de financement) la création de bon nombre des 265 000 logements qui composent les logements sociaux et les autres logements antérieurs à 1996.

Depuis le transfert de la responsabilité en matière de logement social aux gestionnaires de services municipaux en 2002, le Ministère n'offre plus de programmes de logements directement aux Ontariens. Il verse plutôt des fonds aux gestionnaires de services municipaux au titre des fonds pour les logements abordables.

En 2010, le gouvernement de l'Ontario a publié la Stratégie à long terme de logement abordable (la Stratégie), dont la mise en œuvre incombe au Ministère. La **section 2.4** donne des détails de cette Stratégie et des mesures prises par le Ministère depuis 2010.

Figure 10 : Rôles et responsabilités des parties prenant part à l'exécution des programmes de logements en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rôle	Principales responsabilités
Fournisseurs de logements	• Percevoir les loyers auprès des locataires; plus particulièrement pour les locataires de logements sociaux : calculer le loyer indexé sur le revenu payable • Veiller à ce que les logements soient dans un état adéquat et convenable et qu'ils satisfassent à toutes les normes de santé et de sécurité applicables • Gérer les immeubles et les installations connexes pour s'assurer que celles-ci fonctionnent
Gestionnaires de services (palier municipal)	• Assurer la supervision des fournisseurs de logements sociaux de sorte que ces derniers calculent avec exactitude les loyers indexés sur le revenu des locataires conformément à la loi et appliquent des pratiques adéquates en matière de gestion des propriétés • Assurer la supervision des fournisseurs d'« autres logements antérieurs à 1996 » et de « logements postérieurs à 2002 » de sorte qu'ils offrent des logements dont le loyer est inférieur aux taux du marché aux ménages à faible revenu qui sont admissibles • Veiller à ce que le nombre de ménages qui, dans son aire de services, doivent obtenir un logement social subventionné, conformément à la *Loi de 2011 sur les services de logement*, en obtiennent un (le total au niveau provincial est de 186 717 ménages recevant des prestations relatives au logement social) • Offrir les quatre programmes de logement abordable en conformité avec les lignes directrices fédérales et provinciales applicables • Déterminer l'admissibilité aux programmes de logement social et, pour l'essentiel, aux quatre programmes de logement abordable; traiter les demandes pour chaque programme, et maintenir les listes d'attente de logements sociaux • Dresser des plans décennaux de logement et de lutte contre l'itinérance, lesquels incluent une évaluation des besoins en matière de logements et de lutte contre l'itinérance dans leurs régions et un plan d'action pour répondre à ces besoins
Ministère du Logement (palier provincial)	• Rédiger des règlements pour la *Loi de 2011 sur les services de logement* (comme le mode de calcul du loyer indexé sur le revenu) • Verser des contributions égales à celles du gouvernement fédéral qui sont versées dans le cadre des fonds pour les logements abordables, et établir des conditions d'admissibilité générales et élaborer des directives pour ces programmes • Coordonner le transfert du financement du logement social du gouvernement fédéral aux gestionnaires de services municipaux • Offrir de l'aide à certaines sociétés d'habitations municipales pour régler les problèmes d'assainissement de l'environnement
Société canadienne d'hypothèques et de logement (palier fédéral)	• Maintenir les principales responsabilités stratégiques et décisionnelles pour les quatre programmes de logement abordable, notamment énoncer les modalités de financement et des directives sur la manière dont les sommes d'argent peuvent être utilisées • Recueillir de l'information sur le nombre d'Ontariens qui vivent éprouvent des besoins impérieux en matière de logement (à savoir qu'ils consacrent plus de 30 % de leur revenu aux coûts du logement). Le Ministère se sert de cette information pour calculer le financement attribué aux gestionnaires de services pour les quatre programmes de « logement abordable ». • Mener des sondages sur les logements inoccupés et les loyers deux fois par année et publier les taux de logements inoccupés et les loyers moyens. Les gestionnaires de services se servent de cette information pour calculer les subventions transférables.

Société canadienne d'hypothèques et de logement (palier fédéral)

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est une société d'État fédérale qui rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du Ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social.

Avant 1986, le gouvernement fédéral a financé unilatéralement la construction de bon nombre des 265 000 logements. Depuis, il n'a pas participé directement à la construction de nouveaux logements, ni à l'exécution de programmes de logements en Ontario de manière générale. Aujourd'hui, la SCHL offre des fonds destinés au logement social, mais elle n'assume aucune autre responsabilité liée au logement social. Elle offre aussi un financement pour certains des « autres logements antérieurs à 1996 ».

La SCHL assume le rôle principal dans le financement des quatre programmes de logements abordables (ce dont il est question à la **section 2.1.2**). Le gouvernement provincial verse les mêmes fonds en contrepartie, dollar pour dollar.

2.4 Nouveautés

En 2010, le gouvernement a publié la Stratégie à long terme de logement abordable (la Stratégie) du gouvernement.

Bien qu'elle porte le nom de « stratégie », la Stratégie de 2010 ne constitue pas un plan d'action : elle désigne essentiellement plusieurs secteurs pouvant être améliorés dans les quatre grandes catégories. Le Ministère a pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action qui aborde les quatre catégories suivantes :

- veiller à ce que les programmes de logements existants répondent aux besoins des gens;
- renforcer les partenariats avec les intervenants;
- offrir d'autres outils aux gestionnaires de services municipaux dans la conception de nouvelles options en matière de logement et dans le maintien des logements abordables existants;
- préciser les rôles et les responsabilités des gouvernements provincial et municipaux (gestionnaires de services).

Six ans plus tard, soit en 2016, le Ministère a fait le point sur cette Stratégie. Il a précisé dans une mise à jour les mesures qu'il prendra pour apporter les améliorations qui s'imposent dans les quatre catégories. Ainsi, le Ministère s'est engagé à apporter des modifications législatives afin de permettre aux municipalités d'exiger des promoteurs privés qu'ils construisent des logements pour ménages à revenu mixte et d'éliminer les frais supplémentaires que les acheteurs de maisons neuves doivent payer lorsqu'ils construisent des logements secondaires (comme des appartements au sous-sol). Le Ministère a effectué ces modifications législatives en 2016 et travaille à l'heure actuelle à la rédaction de règlements aux fins de la mise en œuvre de ces changements.

Nous discutons ci-après d'autres mesures importantes qui ont été pleinement mises en œuvre depuis la mise à jour de la Stratégie en 2016.

2012 – Adoption de la *Loi sur les services de logement*

En 2012, la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social a été abrogée et la Loi de 2011 sur les services de logement* (la Loi) a été édictée. Cette nouvelle loi appuyait une meilleure prise de décisions au niveau des gestionnaires de services municipaux en plus d'apporter des précisions et de redéfinir les rôles et les responsabilités. Ainsi, aux termes de l'ancienne Loi, de nombreuses mesures, comme les renouvellements hypothécaires des fournisseurs de logements, devaient obtenir un consentement au niveau ministériel, tandis que, sous le régime de la nouvelle Loi, ces décisions peuvent être prises par les gestionnaires de services municipaux.

En outre, aux termes de la Loi, les gestionnaires de services municipaux devaient élaborer un plan décennal local de logement et de lutte contre l'itinérance afin de répondre aux besoins locaux en matière de logement et de lutte contre l'itinérance.

Les gestionnaires de services municipaux doivent inclure dans chacun de leurs plans une évaluation des besoins actuels et futurs en matière de logement dans leurs régions; les objectifs et les cibles liés aux besoins en matière de logement; et une description de la manière dont les progrès réalisés vers l'atteinte de ces objectifs et cibles seront mesurés. La Loi prescrit que les gestionnaires de services municipaux doivent revoir leurs plans au moins aux cinq ans et les modifier s'il y a lieu.

2016 – Les gestionnaires de services municipaux doivent maintenant tenir un registre du nombre total d'itinérants dans leur aire de service

Les renseignements sur le nombre d'itinérants en Ontario peuvent aider les gouvernements à mettre au point de meilleures stratégies pour remédier aux problèmes qui existent localement en matière de logement. À compter de 2018, les gestionnaires de services municipaux devront consigner le nombre de personnes itinérantes dans leur aire de service et, par la suite, faire le décompte tous les deux ans.

2016 – Il est interdit de demander aux locataires de quitter les lieux lorsqu'ils ne sont plus admissibles à un logement social

Depuis 2016, les fournisseurs de logements ne sont pas autorisés à demander à d'anciens locataires d'un logement social qui résident encore dans leurs immeubles de quitter les lieux (à moins qu'ils n'aient commis une fraude en matière de logement social). Auparavant, la Loi était muette sur la question de savoir si un fournisseur de logements pouvait demander à d'anciens locataires d'un logement social résidant dans leurs immeubles de quitter les lieux s'ils cessaient d'être admissibles à un logement social.

2017 – Mise en œuvre de subventions au logement social transférables

Par le passé, pour satisfaire à la condition énoncée dans la Loi de fournir un logement social à 86 717 ménages, les gestionnaires de services municipaux ne pouvaient offrir de prestations relatives au logement social aux 186 717 ménages que si ceux-ci vivaient dans un logement social ainsi désigné. Les logements spécialisés appartiennent aux fournisseurs de logements, qui sont tenus aux termes de la Loi de fournir des logements à des locataires de logements sociaux, ou sont obtenus par suite de la conclusion de contrats avec d'autres fournisseurs de logements. En septembre 2017, la *Loi de 2011 sur les services de logement* a été modifiée pour permettre aux gestionnaires de services municipaux d'offrir ces subventions aux ménages admissibles comme prestation mensuelle transférable, sans égard à l'endroit où ils vivent. Autrement dit, la subvention peut maintenant servir à payer un loyer dans un logement offert au taux du marché.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de notre audit était de déterminer si le ministère du Logement (le Ministère) dispose de systèmes et de procédures efficaces pour surveiller et coordonner, avec le gouvernement fédéral et les municipalités :

- l'exécution de programmes de logements sociaux compte dûment tenu de l'économie et de l'efficience, et en conformité avec les exigences réglementaires;
- une stratégie qui vise à uniformiser et qui encourage les efforts de tous les paliers de gouvernement dans l'atteinte de l'objectif consistant à veiller à ce que tous et toutes en Ontario aient un chez soi abordable et convenable;
- la mesure des objectifs des programmes afin d'en déterminer l'efficacité, et la production de rapports à cet égard.

Notre audit a porté sur le logement social et le logement abordable en Ontario. Nous n'avons pas examiné les programmes de logement avec soutiens, comme le logement et le soutien aux adultes ayant des déficiences intellectuelles, qui sont offerts par le ministère de la Santé et des Soins de longue

durée (il a fait l'objet d'un audit par notre Bureau la dernière fois en 2016), le ministère des Services sociaux et communautaires (il a fait l'objet d'un audit par notre Bureau la dernière fois en 2014), et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.

Avant d'entreprendre nos travaux, nous avons déterminé les critères d'audit sur lesquels nous allions nous fonder pour réaliser l'objectif de l'audit. Ces critères ont été établis compte tenu d'un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, et d'études menées à l'interne et à l'externe. La haute direction du Ministère a examiné l'objectif de notre audit et les critères s'y rapportant, dont la liste figure à l'**annexe 2**, et y a donné son accord. Nos travaux dans le cadre de l'audit ont été menés principalement entre le mois de décembre 2016 et le mois de juillet 2017. Nous avons obtenu du Ministère des déclarations écrites selon lesquelles, au 15 novembre 2017, il nous a remis tous les renseignements dont il avait connaissance et qui étaient susceptibles d'avoir une incidence marquée sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Nous avons procédé à l'audit principalement dans les bureaux du Ministère et chez neuf des 47 gestionnaires de services municipaux partout dans la province : Durham, Halton, Lanark County, London, Ottawa, Peel, Toronto, Wellington et York. Nous avons aussi fait parvenir un sondage aux 47 gestionnaires de services municipaux contenant 96 questions afin de mieux comprendre la manière dont les programmes de logements sont offerts partout dans la province et de confirmer certains des problèmes que nous avons relevés lors des visites effectuées chez les neuf gestionnaires de services municipaux. Au total, 38 gestionnaires de services municipaux ont répondu (taux de réponse de 81 %).

Dans le cadre de nos travaux, nous avons interrogé le personnel clé au bureau central du Ministère, dont les employés qui prennent part aux décisions sur la politique sur le logement social et assurent l'administration des quatre programmes de logements abordables.

Nous avons en outre rencontré et interrogé le personnel chargé du logement social chez les gestionnaires de services municipaux qui veillent à la gestion des listes d'attente, procèdent à l'admission des demandes, mènent des enquêtes sur l'admissibilité des locataires, supervisent les fournisseurs de logements, et évaluent l'impact de l'expiration des contrats conclus avec des fournisseurs de logements. Nous avons analysé les données et la documentation connexes, dont des examens des activités des fournisseurs de logements et des enquêtes sur l'admissibilité des locataires.

Nous avons obtenu les listes d'attente de logements sociaux de trois gestionnaires de services municipaux (qui forment plus de la moitié du nombre total des demandeurs inscrits à une liste d'attente à l'échelle de la province), afin d'analyser les caractéristiques des demandeurs figurant sur la liste d'attente.

Nous avons rencontré et interrogé le personnel des gestionnaires de services municipaux prenant part à l'exécution des programmes de logements abordables. Cela comprend les employés qui procèdent à l'attribution de subventions pour la construction de logements abordables, qui administrent le programme d'aide à l'accession à la propriété et qui effectuent des paiements d'aide au loyer à des particuliers. En outre, nous avons examiné des données et des documents connexes, notamment des renseignements sur les ménages qui ont obtenu une aide à l'accession à la propriété.

Nous sommes entrés en contact avec d'autres administrations canadiennes et étrangères afin de voir comment les programmes de logements sont offerts ailleurs. Au Canada, nous avons communiqué avec la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador. À l'échelle internationale, nous avons communiqué avec les ministères du logement du Danemark, de l'Angleterre et de la Suède.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

Il manque de logements abordables en Ontario, et l'écart entre le nombre de ménages à faible revenu qui ont besoin d'un logement abordable et le nombre d'habitations disponibles s'élargit de façon soutenue. Bien qu'ils jouent tous un rôle dans l'offre de logements sociaux et de logements abordables en Ontario, ni le gouvernement fédéral, ni les gouvernements provincial et municipaux ne souhaitent assumer l'obligation de veiller à ce que tous et toutes en Ontario aient un chez soi qu'ils peuvent se permettre et qui répond à leurs besoins.

S'il prend des mesures dans l'espoir d'accroître l'accessibilité et l'efficience du système actuel, le Ministère n'a cependant pas de stratégie complète susceptible d'assurer l'optimisation des ressources, ni notamment de paramètres ou de résultats mesurables, pour ainsi résoudre le problème à l'échelle provinciale au moyen des ressources disponibles.

Le Ministère mesure et fait rapport de renseignements limités sur l'efficacité des programmes de logements. À l'heure actuelle, il rend compte du nombre de subventions au logement social versées, et de certains renseignements seulement sur la manière dont les fonds destinés au logement abordable sont utilisés (le nombre de nouveaux logements abordables construits ou financés, et le nombre de prêts à l'accession à la propriété consentis). Or, tout au long du présent rapport, nous discutons de la nécessité pour le Ministère et les gestionnaires de services municipaux de recueillir et de regrouper des renseignements supplémentaires pour mieux mesurer l'efficacité des programmes de logements afin d'optimiser les ressources et de résoudre les problèmes qui se posent à l'échelle provinciale au moyen des ressources disponibles. Les recommandations qui se rapportent à ces observations sont présentées dans chacune des sections tout au long du rapport.

4.1 Les besoins en matière de logements sociaux augmentent, tandis que le nombre de logements libres diminue

Notre audit a permis de conclure qu'il n'existe aucune stratégie provinciale visant à réduire les listes d'attente de logements sociaux, qui ne cessent de s'allonger (185 000 ménages étaient en attente en 2016), et à répondre aux besoins d'un nombre croissant d'Ontariens à faible revenu (1,9 million en 2016). Étant donné les grandes implications sociales et économiques d'un nombre si élevé d'Ontariens vivant dans un logement inadéquat, le gouvernement devrait se doter d'une stratégie complète.

Les discussions se poursuivent dans ce domaine, mais les experts en droit s'entendent généralement pour dire que, sur le plan constitutionnel, ni les provinces ni le gouvernement fédéral ne sont tenus en droit de fournir des logements abordables, ni ne leur estil interdit de le faire. Si les municipalités sont couramment perçues comme étant maintenant responsables du logement, les gestionnaires de services municipaux ne sont en fait tenus de fournir un logement social qu'aux 186 717 ménages qui sont définis dans la *Loi sur les services de logement*. Les demandeurs qui figurent sur leurs listes d'attente d'un logement social et les autres ménages qui ont besoin d'un logement dont le coût est inférieur au marché ne relèvent pas en droit de la responsabilité des municipalités.

La province a tenté d'attribuer une partie de cette responsabilité aux gestionnaires de services municipaux en confiant à ces derniers la tâche d'élaborer des plans décennaux de logement et de lutte contre l'itinérance. Or, pour l'essentiel, les plans n'énoncent pas les objectifs clairs et les cibles et résultats quantifiables nécessaire pour réussir à combler les besoins en matière de logements. Cela est probablement attribuable au fait que les gestionnaires de services municipaux ne sont pas tenus en droit d'investir dans les programmes de logement – mis à part les 187 000 subventions

au logement social ou presque qu'ils sont tenus de fournir.

Dans les sections qui suivent, nous allons démontrer le besoin qui ne cesse de s'accroître en matière de programmes de logements, et les défis que doivent relever ceux qui n'obtiennent pas les soutiens dont ils ont besoin.

4.1.1 Les loyers ont augmenté plus rapidement que les revenus, contribuant ainsi à créer des difficultés pour les Ontariens en matière de logement abordable

Les loyers en Ontario n'ont cessé d'augmenter en moyenne de 2,3 % chaque année au cours des 10 dernières années, ce qui représente 1 090 $ en moyenne en 2016 (d'après la Société canadienne d'hypothèques et de logement). Les loyers dans la région du Grand Toronto ont connu une hausse encore plus marquée – en moyenne 1 230 $. Or, les revenus moyens en Ontario ont augmenté de 0,4 % annuellement seulement entre 2000 et 2013 (d'après Statistiques Canada). Pour cette raison, certains Ontariens éprouvent de la difficulté à se trouver un logement abordable, car leurs revenus n'ont pas suivi le rythme de la hausse des loyers.

En outre, depuis 2016, les taux de logements inoccupés en Ontario sont égaux ou inférieurs à la moyenne nationale de 3 % (comme l'indique la SCHL). Dans certaines régions de la province, le taux s'élevait à 1 % seulement en 2016. Ainsi, un gestionnaire de services municipal que nous avons visité a signalé que la faiblesse des taux de logements abordables inoccupés dans son aire de service permettait aux propriétaires de demander des loyers au taux du marché qui peuvent être hors de la portée des ménages à faible revenu.

Par conséquent, en raison du nombre insuffisant de logements qui leur sont disponibles, les ménages à faible revenu ont peu d'options en matière de logements.

D'après Statistique Canada, il y avait 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario en 2016. La **figure 11** montre la hausse du nombre de personnes à faible revenu depuis 1996. Étant donné la hausse des loyers et du nombre de personnes à faible revenu, il est fort possible que de nombreuses personnes à faible revenu paient un loyer qu'elles ne peuvent se permettre. Lorsqu'il y avait 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario en 2016, Statistique Canada a signalé qu'environ 1,3 million de personnes (70 %) devaient assumer des coûts de logement hors de leur portée.

En outre, entre 2007-2008 et 2016-2017, l'on a noté une hausse de 13 % du nombre de personnes qui touchent une aide sociale – ce qui témoigne davantage de la hausse du nombre d'Ontariens à faible revenu.

4.1.2 La liste d'attente de logements sociaux en Ontario est l'une des plus longues au Canada

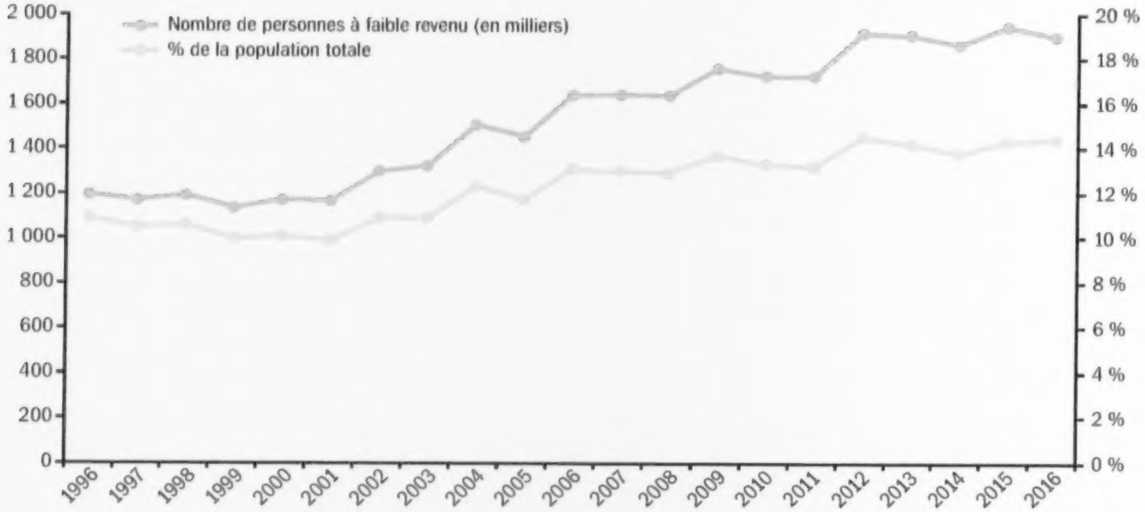
En 2016, il y avait environ 171 000 ménages (environ 445 000 personnes) qui vivaient dans des logements sociaux en Ontario. 185 000 autres ménages admissibles (environ 481 000 personnes) étaient en attente d'un logement social. Donc, environ 3,4 % des ménages ontariens sont inscrits sur les listes d'attente de logement sociaux des gestionnaires de services municipaux. Il s'agit de la plus importante liste d'attente de logements sociaux de toutes les provinces. Dans ces autres provinces, 1,1 % en moyenne des ménages figurent sur les listes d'attente de logements sociaux. La **figure 12** fait la comparaison entre les listes d'attente en Ontario et celles d'autres provinces au chapitre du pourcentage du total des ménages.

4.1.3 Les listes d'attente de logements sociaux en Ontario ont connu une augmentation de 36 % au cours des 13 dernières années

Le nombre de demandeurs d'un logement social figurant sur une liste d'attente en Ontario a, pour l'essentiel, connu une hausse soutenue depuis

Figure 11 : Nombre de personnes à faible revenu* (en milliers), et leur pourcentage de la population ontarienne totale, 1996-2016

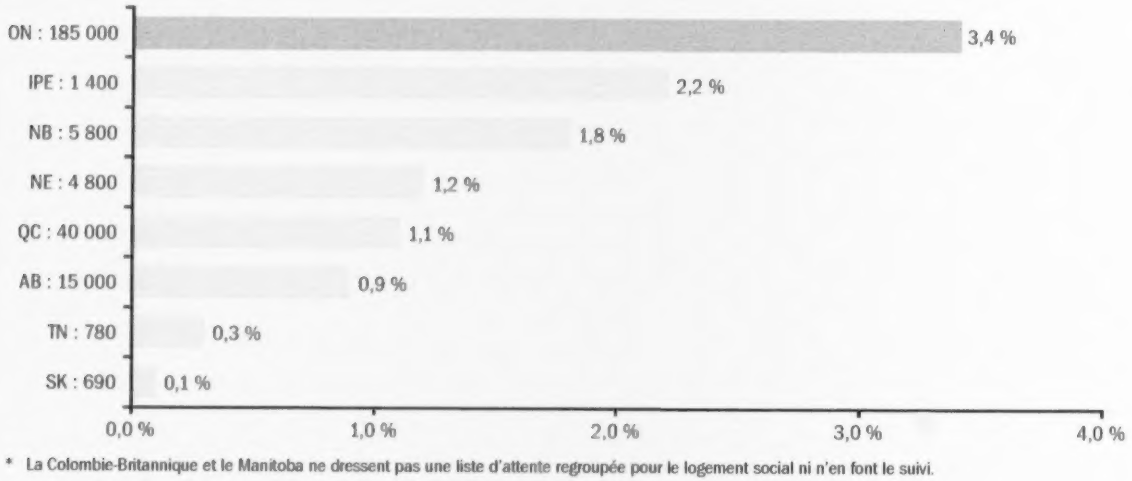
Source des données : Statistique Canada



* Les personnes à faible revenu forment des ménages dont le revenu est inférieur à la moitié de la médiane du revenu après impôt des ménages de la même taille.

Figure 12 : Liste d'attente en Ontario comme pourcentage du total des ménages comparativement aux autres provinces*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après l'information obtenue auprès du ministère du Logement et d'autres provinces.



* La Colombie-Britannique et le Manitoba ne dressent pas une liste d'attente regroupée pour le logement social ni n'en font le suivi.

que le Ministère a commencé à faire le suivi de cette information en 2004. Cette année-là, 136 000 ménages étaient en attente d'un logement social, comparativement aux 185 000 ménages qui sont attente aujourd'hui. Il s'agit d'une hausse totale de 36 % environ. La **figure 13** fait état des changements survenus au niveau du nombre de ménages qui figuraient sur les listes d'attente

Figure 13 : Nombre de ménages inscrits sur les listes d'attente d'un logement social (2004-2016)
Source des données : ministère du Logement

Année	Liste d'attente	Hausse/ (diminution)	% de la hausse/ (diminution)
2004	136 114		
2005	140 722	4 608	3,3
2006	139 677	(1 045)	(0,7)
2007	137 309	(2 368)	(1,7)
2008	136 954	(355)	(0,3)
2009	154 095	17 141	11,1
2010	163 386	9 291	5,7
2011	169 717	6 331	3,7
2012	174 642	4 925	2,8
2013	180 405	5 763	3,2
2014	181 429	1 024	0,6
2015	184 457	3 028	1,6
2016	185 179	722	0,4

entre 2004 et 2016. La hausse notée dans le Grand Toronto et dans la région de Hamilton était même plus marquée, à 41 %. Cette région compte pour 71 % environ des 185 000 ménages au total.

Pour l'essentiel, les listes d'attente sont composées à parts égales de trois groupes démographiques : les célibataires et les couples (30 %), les familles avec personnes à charge (33 %) et les personnes âgées (37 %). L'**Annexe 3** énonce dans le détail la composition de la liste d'attente dans chacune des aires de services de la province.

De manière générale, les hausses peuvent être attribuées à la hausse du nombre d'Ontariens à faible revenu (ce dont il est question dans la **section 4.1.1**). Toutefois, le Ministère n'a pas recueilli de données exactes sur la cause de ces hausses importantes – par exemple, si elles sont le résultat d'une hausse de l'immigration vers les centres urbains et de la hausse du prix des habitations. L'analyse de telles informations aiderait à comprendre les besoins changeants en matière de logement social.

4.1.4 Les demandeurs en attente d'un logement social éprouvent de la difficulté à trouver un logement abordable

Bien que le Ministère ne recueille pas d'informations sur les difficultés auxquelles doivent faire face les demandeurs qui sont attente d'un logement social, quelques gestionnaires de services municipaux ont procédé à des sondages auprès des demandeurs qui étaient inscrits sur leurs listes d'attente pour tenter de mieux comprendre leurs situations. Nous avons obtenu les résultats de trois de ces sondages et noté que les demandeurs éprouvent des difficultés financières et ont de la difficulté à trouver un logement abordable.

Dans une aire de service où 6 000 personnes étaient inscrites à la liste d'attente, le gestionnaire de services municipal a signalé que les adultes célibataires qui touchaient une aide sociale n'avaient pas un revenu suffisamment élevé pour se permettre un loyer au taux du marché et devaient recourir fréquemment à des refuges d'urgence. (Aucune donnée sur la fréquence du recours à un refuge d'urgence par les demandeurs n'était disponible.) Nous avons également observé ce qui suit :

- Le quart environ des ménages figurant sur sa liste d'attente consacraient environ 40 % de leur revenu au loyer, ce qui dépasse la proportion de 30 % généralement acceptée comme étant la norme en matière de logement abordable.
- Environ 52 % des ménages figurant sur la liste d'attente ont été logés de manière provisoire. Cela signifie qu'ils sont logés chez des membres de la famille, des amis ou dans d'autres logements temporaires et qu'ils ne jouissent donc pas du droit au maintien dans les lieux.
- Environ 22 % des ménages figurant sur sa liste d'attente n'ont pas réussi à payer le loyer et les services publics et devaient des arriérés à leurs propriétaires ou aux entreprises de services publics. Environ 5 % des demandeurs étaient alors visés par une instance en expulsion.

Dans une autre région de la province, où environ 480 personnes figuraient sur la liste d'attente, le gestionnaire de services municipal a interrogé aussi les ménages inscrits à la liste d'attente et noté que 17 % des 163 ménages ayant répondu au sondage devaient des arriérés de loyer ou de services publics notamment.

En outre, un gestionnaire de service municipal a constaté que 105 personnes environ étaient en situation d'itinérance (12 % sur sa liste d'attente) et que 60 autres personnes vivaient dans un logement temporaire avec des membres de la famille et des amis (7 % de sa liste d'attente).

4.1.5 En raison de la diminution du nombre de logements sociaux qui se libèrent, les demandeurs plus récents devront attendre plus longtemps

Les délais d'attente pour les demandeurs sont longs; la **figure 14** indique les délais d'attente moyens calculés à partir des renseignements que nous avons obtenus auprès des neuf gestionnaires de services municipaux que nous avons visités. Les longs délais d'attente sont le résultat d'un nombre limité de logements qui se libèrent chaque année. Les demandeurs figurant sur la liste d'attente ne peuvent obtenir une subvention au logement social que si l'un des 171 000 locataires quitte les lieux ou devient inadmissible et que sa subvention au logement peut être versée à un nouveau locataire.

Toutefois, habituellement, peu de logements se libèrent. Le nombre de logements inoccupés qui sont offerts à des demandeurs chez les neuf gestionnaires de services municipaux que nous avons visités a chuté de 18 % – il est passé de 8 900 en 2012 à 7 300 en 2016 – ce qui représentait environ 5 % du nombre total de demandeurs figurant sur leurs listes d'attente. En conséquence, ainsi que le démontre la **figure 15**, les délais d'attente ont continué d'augmenter au cours des cinq dernières années chez sept des neuf gestionnaires de services municipaux visités. Avec

Figure 14 : Délais d'attente* selon le type de logement chez neuf gestionnaires de services

Source des données : information obtenue auprès de neuf gestionnaires de services

Type de logement	Délai d'attente moyen (années)	Délai d'attente le plus long (années)
Studio	3,94	6,75
Une chambre à coucher	5,26	11,50
Deux chambres à coucher	4,84	10,50
Trois chambres à coucher	5,53	11,35
Quatre chambres à coucher et plus	7,29	16,42

* Les délais d'attente indiqués dans la présente figure excluent les délais des demandeurs prioritaires qui sont des victimes de violence familiale, et qui comptent pour 5 % environ de la liste d'attente. Les délais d'attente plus courts des demandeurs prioritaires ne témoignent pas du temps que les autres 95 % doivent attendre pour obtenir un logement social.

Figure 15 : Changement au niveau des délais d'attente[1] chez neuf gestionnaires de services entre 2012 et 2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après l'information obtenue auprès de neuf gestionnaires de services

Gestionnaire de services	Délai d'attente moyen en 2012 (années)	Délai d'attente moyen en 2016 (années)	Hausse/ (diminution) des délais d'attente (%)
A	4,0	5,9	48
B	7,0[2]	9,4	34
C	1,6	2,1	31
D	2,6	3,3	27
E	4,4	5,0	14
F	5,7	6,3	11
G	3,5	3,7	6
H	2,2	1,8	(18)
I	8,3	6,5	(22)

1. Les délais d'attente indiqués dans la présente figure excluent les délais d'attente des demandeurs prioritaires, qui comptent pour 5 % environ de la liste d'attente. Les délais d'attente plus courts des demandeurs prioritaires ne témoignent pas du temps que les autres 95 % des demandeurs doivent attendre pour obtenir un logement social.
2. Le gestionnaire de services B a été incapable de fournir les délais d'attente de 2012, de sorte que les délais d'attente de 2014 pour ce gestionnaire de services sont fournis à la place.

pour résultat que les demandeurs de logements sociaux plus récents devront attendre plus longtemps que les demandeurs ont dû le faire par le passé.

Bien que les renseignements sur les délais d'attente et le nombre de logements libres qui sont repris chaque année soient disponibles chez chaque gestionnaire de services municipal, nous avons noté que le Ministère n'obtient pas cette information ni n'en assure le suivi ou ne l'analyse. Or, une analyse aussi primordiale lui permettrait de prendre des décisions stratégiques éclairées pour tenter de renverser la tendance vers une diminution du nombre de logements libres. Ainsi, la cueillette de données pourrait permettre de savoir si le nombre de logements inoccupés est à la baisse parce que les logements sont en mauvais état, ou si les fournisseurs de logements ne fournissent pas des logements sociaux aux locataires de logements sociaux. De telles situations nécessiteraient un suivi et des correctifs.

RECOMMANDATION 1

Pour que les programmes de logements soient conçus et exécutés compte tenu des besoins véritables dans les collectivités, le ministère du Logement doit :

- coordonner avec les gestionnaires de services municipaux la cueillette et l'analyse périodiques de renseignements sur les taux de logements sociaux inoccupés, les listes d'attente, et les conditions de vie des personnes qui sont en attente d'un logement social, et d'autres données pertinentes;
- peaufiner et concevoir des programmes de logements fondés sur les besoins relevés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il s'est beaucoup fondé sur des données sur les besoins impérieux en matière de logement qui ont été recueillies par le gouvernement fédéral pour guider la conception et l'exécution des programmes de logements. Toutefois, le Ministère reconnaît la nécessité de recueillir des données supplémentaires de meilleure qualité à l'appui de la gestion du système de logements.

Aux fins de la mise en œuvre de la stratégie en matière de données de 2015, le Ministère travaille avec les gestionnaires de services dans le cadre du Forum provincial sur les données afin de cerner des stratégies de collecte et de gestion de données plus utiles et plus pertinentes sur le logement et l'itinérance à l'appui de la province et des gestionnaires de services dans l'offre des programmes de logements. Dans le cadre des travaux du Forum sur les données, le Ministère a entrepris la conception d'un sondage sur les ménages afin de recueillir des données axées sur les revenus afin de mieux voir si les programmes de logement et de lutte contre l'itinérance répondent aux besoins des ménages ontariens. Le Ministère tiendra compte de la recommandation dans ces travaux.

4.2 Les logements sont attribués aux demandeurs selon le principe du premier arrivé, premier servi, et non en fonction des besoins évalués

Compte tenu du fait qu'à l'heure actuelle, 185 000 ménages sont en attente d'un logement social, et que seulement 5 % des logements actuels se libèrent chaque année, le Ministère devrait veiller particulièrement à ce que ces ménages dont les besoins sont les plus pressants obtiennent des logements en priorité dès que ceux-ci se libèrent. La Loi prescrit que les victimes de violence familiale doivent obtenir priorité. Hormis cette situation, les gestionnaires de services municipaux ne sont pas tenus d'accorder l'une ou l'autre des subventions disponibles compte tenu des besoins. La Loi prescrit plutôt que les décisions en matière de logement doivent être prises en fonction de la date à laquelle les demandeurs ont été inscrits à la liste d'attente. Les municipalités *peuvent* établir des priorités au niveau local, mais elles ne le font pas toutes, et en

conséquence, les priorités locales varient beaucoup dans la province. Par exemple, les ménages qui risquent d'être expulsés sont logés en priorité dans seulement deux des 47 aires de services de la province; dans les autres aires de services, ces ménages ne sont pas jugés prioritaires.

Nous avons noté que d'autres provinces – la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador – donnent priorité aux demandeurs compte tenu des besoins évalués et non seulement de la date de présentation d'une demande. Ainsi, la Colombie-Bitannique évalue des facteurs comme le niveau de revenu, le loyer actuel payé et le caractère adéquat des conditions de logement actuelles au moment de déterminer les priorités. La Saskatchewan utilise un système de points au moyen duquel elle évalue le caractère abordable et adéquat des conditions de vie actuelles. Le demandeur dont le besoin est le plus marqué obtient un logement en premier. Des évaluations ainsi fondées sur les besoins permettent d'accorder priorité aux demandeurs sur le fondement de nombreux facteurs de besoins – ce que le système ontarien est incapable de faire.

Bien que le Ministère ne les y oblige pas, certains gestionnaires de services municipaux recueillent des renseignements auprès des demandeurs sur des questions autres que leur niveau de revenu. Dans les sections qui suivent, nous discutons des catégories suivantes de renseignements que certains gestionnaires de services municipaux recueillent et qui les aident à mieux comprendre les besoins des demandeurs :

- *Biens* : quels sont les biens dont les demandeurs sont propriétaires? **(Section 4.2.1)**
- *Stabilité financière* : Les demandeurs touchentils déjà des subventions au loyer? **(Section 4.2.2)**
- *Résidence* : Les demandeurs qui vivent à l'heure actuelle dans d'autres provinces ou pays ont-ils véritablement besoin d'un logement social en Ontario? **(Section 4.2.3)**
- *Refus ou défaut de prendre en considération des logements possibles* : Quels sont les besoins particuliers des demandeurs si ces derniers prennent en considération des logements dans quelques immeubles seulement ou refusent un logement qui leur est offert? **(Section 4.2.4)**

4.2.1 Des centaines de demandeurs inscrits sur les listes d'attente sont propriétaires de biens de 500 000 $ ou plus

La Loi permet aux gestionnaires de services municipaux de prendre en considération les biens d'un demandeur pour déterminer son admissibilité à un logement social. Toutefois, les gestionnaires de services municipaux ne recueillent pas tous ces renseignements ni n'en tiennent compte pour déterminer si le demandeur est admissible ou non.

Nous avons obtenu des renseignements auprès de trois gestionnaires de services municipaux visités qui recueillaient des renseignements fournis volontairement sur la valeur des biens dont les demandeurs inscrits à leurs listes d'attente étaient propriétaires. Nous avons constaté que, chez ces trois gestionnaires de services municipaux, un total de 900 demandeurs environ figurant sur leurs listes d'attente étaient propriétaire d'au moins une maison. Les besoins de ces demandeurs sont probablement inférieurs à ceux des demandeurs qui ne sont pas propriétaires d'une maison.

En outre, nous avons noté que 30 des 42 gestionnaires de services municipaux que nous avons visités ou qui ont répondu à notre sondage n'avaient pas fixé de plafond à cet égard aux fins de l'admissibilité. Il en découle que les demandeurs dans ces régions peuvent être propriétaires d'une maison ou d'autres biens importants tout en demeurant admissibles à un logement social. Ainsi, dans l'une de ces aires de service, 65 demandeurs ont déclaré des biens évalués à un million de dollars ou plus, et 709 autres demandeurs ont déclaré des biens évalués entre 500 000 $ et 999 000 $ (voir

la **figure 16**). Les besoins de ces demandeurs sont probablement inférieurs à ceux des demandeurs qui ne sont pas propriétaires de biens aussi importants.

Les 12 gestionnaires de services municipaux restant sur les 42 au total avaient fixé de telles limites. La **figure 17** décrit dans le détail les limites de biens établies par ces 12 gestionnaires de services municipaux. Étant donné que ces limites sont établies par chacun des 12 gestionnaires de services municipaux et non pas par le Ministère pour l'ensemble de la province, il peut exister des différences marquées d'un gestionnaire de services municipal à un autre. Ainsi, comme la **figure 17** le montre, le demandeur qui a des biens de plus de 20 000 $ ne serait pas admissible à un logement social dans l'aire de service A, alors que le demandeur propriétaire de biens allant jusqu'à 100 000 $ demeurerait admissible dans l'aire de service J.

4.2.2 Certains demandeurs inscrits sur les listes d'attente touchent déjà des subventions au loyer

Les ménages qui sont en attente d'un logement social et qui touchent déjà une forme d'aide au loyer, comme une allocation de logement mensuelle, peuvent avoir priorité sur d'autres ménages dont les circonstances financières sont plus incertaines, du seul fait qu'ils ont été inscrits sur la liste plus tôt.

Nous avons obtenu auprès de trois gestionnaires de services municipaux des renseignements sur le nombre de ménages qui figurent sur leurs listes d'attente et qui touchent déjà une aide au loyer et nous avons conclu qu'au total, 8 700 ménages ou 8 % de leurs listes d'attente combinées de 107 000 ménages touchaient déjà une aide au loyer (environ 6 %, 16 % et 19 % de chaque liste d'attente). Bien que les besoins des autres ménages – 92 % – qui ne touchent aucune aide au

Figure 16 : Précisions sur la valeur des biens dont les demandeurs inscrits sur la liste d'attente d'un gestionnaire de services municipal sont propriétaires
Source des données : information obtenue auprès d'un gestionnaire de services.

Valeur des biens	Nombre de personnes sur la liste d'attente
1 million de dollars et plus	65
Entre 500 000 $ et 999 000 $	709
Entre 100 000 $ et 499 000 $	1 395
Entre 20 000 $ et 99 999 $	829
Entre 1 $ et 20 000 $	2 826
Aucun bien	8 187
Total	**14 011**

Figure 17 : Valeur maximale des biens dont les demandeurs peuvent être propriétaire dans 42* aires de services de la province
Source des données : information obtenue auprès de 42 gestionnaires de services

Gestionnaire de services	Valeur maximale des biens dont un demandeur peut être propriétaire pour être admissible à un logement social ($)
1. A	20,000
2. B	30,000
3. C	50,000
4. D	50,000
5. E	Demandeurs célibataires : 50 000 Couples et familles : 75 000
6. F	Demandeurs célibataires : 50 000 Couples et familles : 75 000
7. G	Demandeurs célibataires : 50 000 Couples et familles : 75 000
8. H	75,000
9. I	100,000
10. J	100,000
11. K	100,000
12. L	Demandeurs célibataires : 100 000 Couples et familles : 200 000
Gestionnaires de services 13 à 42	Aucune limite établie

* Nous avons pu obtenir de l'information sur la valeur maximale des biens pour 42 aires de services de la province par suite de nos visites sur les lieux et auprès des répondants au sondage. L'information sur la valeur maximale des biens pour les cinq autres aires de services n'était pas disponible parce que le ministère du Logement n'en fait pas le suivi.

loyer puissent être plus importants, ces ménages pourraient en fait occuper un rang inférieur sur la liste d'attente et obtenir un logement plus tard en raison tout simplement de la date de leur demande.

4.2.3 Des personnes qui vivent ailleurs au Canada ou à l'étranger sont inscrites sur les listes d'attente de logement social en Ontario

Environ 60 % (22 sur 37) des gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à la question de notre sondage à cet égard ont indiqué que certaines personnes inscrites sur leurs listes d'attente vivaient ou travaillaient à l'heure actuelle dans d'autres provinces. Tant que les demandeurs ont un statut légal au Canada – à savoir le statut de résident temporaire ou permanent ou de citoyen – ils peuvent présenter une demande et rester sur les listes d'attente de logement social en Ontario. Il n'est pas obligatoire de vivre en Ontario pour présenter une demande de logement social. Deux gestionnaires de services municipaux ont été en mesure de nous fournir des renseignements sur 420 demandeurs environ qui étaient inscrits sur leurs listes d'attente et qui vivaient ou travaillaient dans d'autres provinces.

En outre, environ 16 % (six sur 37) des gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à cette question de notre sondage ont indiqué également que certaines personnes inscrites sur leurs listes d'attente vivaient ou travaillaient alors à l'étranger. Encore une fois, tant que les demandeurs ont un statut légal au Canada, ils peuvent présenter une demande et demeurer sur les listes d'attente sans égard au pays dans lequel ils vivent. Les gestionnaires de services municipaux ont été incapables de déterminer pour nous le nombre exacte de tels cas.

Le Ministère n'oblige pas les gestionnaires de services municipaux à recueillir de l'information sur le nombre total de demandeurs qui vivent ou travaillent à l'extérieur de l'Ontario et à en faire le suivi; cette information n'est donc pas disponible.

4.2.4 Certains demandeurs inscrits sur les listes d'attente refusent des logements dans leurs immeubles de préférence, ou choisissent quelques immeubles seulement dans lesquels ils sont disposés à emménager

Les demandeurs figurant sur une liste d'attente peuvent indiquer les immeubles dans lesquels ils aimeraient emménager. Un logement ne leur sera donc offert que s'il est situé dans l'immeuble de leur choix, qu'il est dans un état satisfaisant et qu'il compte suffisamment de chambres à coucher pour bien loger tous les membres de la famille. Les demandeurs peuvent rejeter jusqu'à trois offres de logements libres qui satisfont à ces critères. Après le troisième refus, ils peuvent être radiés de la liste d'attente et, le cas échéant, devront présenter une nouvelle demande. Toutefois, jusqu'alors, ils continuent de maintenir leur rang chronologique sur la liste d'attente.

Le Ministère n'oblige pas les gestionnaires de services municipaux à recueillir des informations sur la raison pour laquelle un ménage n'est disposé à emménager que dans un petit nombre d'immeubles possibles ou sur la raison pour laquelle ce ménage a refusé un logement adéquat dans un immeuble qu'il avait désigné comme étant acceptable. Bien qu'il puisse y avoir de nombreuses raisons valides pour que cela se produise – comme des circonstances personnelles qui font que le moment est mal choisi pour déménager la famille – il est aussi possible que cela indique que les besoins de la famille ne sont pas assez importants pour justifier sa place au premier rang de la liste d'attente. S'ils ne recueillent pas ni n'examinent cette information supplémentaire, les gestionnaires de services municipaux et le Ministère ne peuvent savoir avec certitude que les logements, qui sont en nombre limité, sont offerts à ceux qui en ont besoin.

Les motifs de refus indiquent que les besoins de certains demandeurs en matière de logement ne sont pas importants

Nous avons analysé les statistiques sur les logements qui ont été refusés chez 28 gestionnaires de services municipaux et constaté que 12 300 demandeurs, représentant 8 % du total des demandeurs sur les listes d'attente de ces gestionnaires de services municipaux, avaient refusé une offre de logement. 3 700 autres demandeurs, ou 2 % du total, avaient refusé une telle offre de logement à deux reprises.

Deux gestionnaires de services municipaux que nous avons visités ont fait un sondage auprès des demandeurs qui avaient ainsi refusé un logement et constaté que la majorité d'entre eux avaient cité une ou plusieurs de ces raisons : les demandeurs ne voulaient pas déménager à ce moment-là; ils n'aimaient pas l'apparence de l'immeuble; ils n'aimaient pas la région; ou le logement offert était trop petit à leur goût. Ces motifs de refus indiquent que ces ménages pourraient ne pas avoir eu des besoins énormes en matière de logement. Or, ils occupent un rang plus élevé que d'autres qui n'ont encore reçu aucune offre de logement.

Un gestionnaire de services municipal a fait le suivi également du nombre moyen d'années pendant lesquelles les demandeurs étaient inscrits sur la liste d'attente avant de refuser un logement. Il a constaté qu'en moyenne, les demandeurs qui ont refusé un logement avaient attendu six ans avant de recevoir une offre, et les demandeurs qui avaient refusé deux logements avaient attendu en moyenne 8,4 ans. Même s'ils avaient attendu pendant plusieurs années pour se faire offrir ces logements, les demandeurs en question avaient refusé les logements pour des raisons personnelles et conservaient tout de même un rang plus élevé sur la liste d'attente que les demandeurs à qui l'on n'avait encore offert aucun logement.

À l'heure actuelle, la Loi interdit aux gestionnaires de services municipaux de prendre en considération les refus et les raisons de ces refus lorsqu'ils attribuent les logements disponibles.

Certains demandeurs acceptent sciemment des délais d'attente plus longs en sélectionnant un nombre moins élevé d'immeubles dans lesquels ils sont disposés à emménager

Les demandeurs inscrits sur les listes d'attente peuvent indiquer les immeubles dans lesquels ils aimeraient emménager, et certains d'entre eux ont sélectionné une petite fraction du nombre total d'immeubles disponibles dans leur région. Étant donné le nombre limité de logements disponibles, moins ils sélectionnent d'immeubles, plus les demandeurs doivent sciemment attendre longtemps avant d'obtenir un logement.

Ainsi, dans une aire de service, le tiers environ des demandeurs figurant sur la liste d'attente du gestionnaire de services municipal avaient sélectionné cinq immeubles ou moins dans lesquels ils seraient disposés à emménager. Par comparaison, les deux tiers restants des demandeurs avaient sélectionné en moyenne 24 immeubles. De même, dans une autre aire de services, le tiers environ des demandeurs inscrits sur la liste d'attente avaient sélectionné au plus 10 immeubles, tandis que les deux tiers restants des demandeurs avaient sélectionné en moyenne 45 immeubles.

Bien que le Ministère n'oblige pas les gestionnaires de services municipaux à faire le suivi de cette information sur la sélection d'immeubles, nous avons constaté que 10 des 38 répondants au sondage faisaient le suivi de cette information parce que, à leur avis, cela indiquait la mesure des besoins d'un demandeur. Toutefois, la Loi ne permet pas aux gestionnaires de services municipaux de prendre en considération le nombre d'immeubles sélectionnés lorsqu'ils attribuent les logements, ni n'énoncetelle de directives ou de consignes sur la manière d'analyser les sélections d'immeubles.

La collecte et l'analyse des raisons invoquées par un ménage pour expliquer son désir d'emménager dans un nombre peu élevé d'immeubles aideraient les gestionnaires de services municipaux à déterminer si les choix du ménage en question étaient peu nombreux parce que ce dernier n'avait

pas un besoin pressant d'un logement social, ou en raison d'autres besoins spécifiques, comme le fait de souhaiter rester dans le secteur de desserte d'une école ou dans une collectivité en particulier qui offre des soutiens culturels, le fait de souhaiter rester près de la famille, des amis ou des services de garde d'enfants, ou encore près des services de soins de santé, plus particulièrement pour les personnes âgées, ou enfin le fait de vouloir rester près du lieu de travail afin d'éviter les déplacements longs et coûteux.

RECOMMANDATION 2

Afin de veiller davantage à ce que les ressources limitées soient utilisées pour aider les ménages qui ont les besoins les plus pressants, le Ministère doit travailler avec les gestionnaires de services municipaux pour établir un nouveau processus d'établissement de l'ordre de priorité et de l'admissibilité axé sur les besoins qui prend en compte des renseignements pertinents, comme les biens dont les demandeurs sont propriétaires, pour déterminer qui devrait recevoir des subventions au logement social.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il reconnaît que le système actuel des listes d'attente n'indique pas dans tous les cas avec le plus d'exactitude possible qui a le besoin le plus pressant, et qu'il ne permet pas dans tous les cas de jumeler les gens qui ont des besoins en matière de logement avec la forme d'aide qui leur convient davantage. Le Ministère s'est engagé à mettre en place un système d'accès plus efficace et mieux coordonné dans la mise à jour de la Stratégie à long terme de logement abordable.

Le Ministère tiendra compte de la présente recommandation dans ses travaux permanents sur les améliorations à apporter au système d'accès, notamment en concevant des options pour un processus d'admissibilité et d'établissement de l'ordre de priorité fondé sur les besoins afin de mieux jumeler les subventions avec les ménages qui en ont le plus besoin, et en examinant la question de savoir s'il y a lieu d'adopter une démarche provinciale plus uniforme à l'égard d'une limite en matière de biens.

4.3 L'Ontario manque d'efficacité pour ce qui est d'amener les locataires à quitter les logements sociaux

Contrairement à certaines autres provinces, dont la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, où les bénéficiaires de logements sociaux tendent à quitter les logements sociaux dans un délai de cinq à sept ans, les bénéficiaires d'un logement social en Ontario tendent à rester dans les logements sociaux pendant de longues périodes.

En Ontario, les bénéficiaires d'un logement social sont peu incités à gagner un revenu plus élevé, dans lequel cas ils perdent leur subvention au logement : le bénéficiaire d'un logement social qui ne travaille pas à temps plein a un revenu disponible à peu près équivalent à celui de la personne qui ne bénéficie pas d'un logement social et qui travaille à temps plein et gagne le salaire minimum.

4.3.1 Les bénéficiaires d'un logement social sont peu incités à gagner un revenu plus élevé et ainsi à quitter les logements sociaux

Les deux tiers de tous les bénéficiaires d'un logement social sont des familles, des couples ou des adultes célibataires qui ne sont pas des personnes âgées. Nous nous sommes servis des renseignements datant de 2016, fournis par le Ministère, et avons conclu que ces bénéficiaires gagnaient un revenu moyen de 14 200 $ environ (comprenant une aide sociale ou un revenu d'emploi). Nous avons comparé le revenu disponible de ces ménages après le paiement du

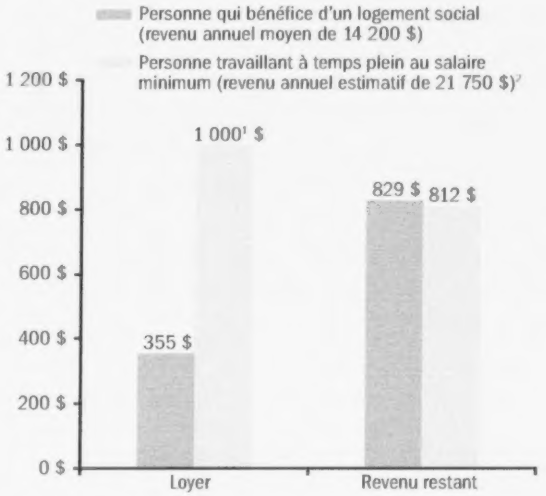
loyer d'un logement social à celui des personnes qui travaillent à temps plein au salaire minimum et qui ne vivent pas dans un logement social.

La **figure 18** indique que le bénéficiaire d'un logement social moyen, qui ne travaille pas à temps plein, jouit d'un revenu disponible égal voir même supérieur, après paiement du loyer, à celui de la personne type qui travaille à temps plein au salaire minimum, mais qui ne bénéficie pas d'un logement social. Le bénéficiaire moyen d'un logement social gagnait environ 630 $ de *moins* par mois que la personne type qui travaille à temps plein au salaire minimum, mais il avait environ 17 $ *de plus* en revenu disponible par mois après loyer. C'est pourquoi certains bénéficiaires d'un logement social sont peu encouragés à chercher à gagner davantage.

Bien que notre audit nous ait permis de constater que des locataires de logements sociaux tentent de gagner un revenu plus élevé et de quitter les logements sociaux, nous avons noté que cela pourrait ne pas être la norme étant donné que 5 % des logements sociaux se libèrent chaque année.

Figure 18 : Comparaison du revenu d'un bénéficiaire de logement social avec le revenu d'une personne qui travaille à temps plein au salaire minimum

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale d'après l'information obtenue auprès du ministère du Logement



1. L'on estime que le loyer payé par une personne travaillant à temps plein au salaire minimum est égal au moins au loyer moyen du marché pour un appartement d'une chambre à coucher, qui est de 1 000 $ par mois.
2. Le salaire minimum de 21 750 $ par année est calculé en fonction d'une semaine de travail de 37,5 heures pour 50 semaines, au taux horaire de 11,60 $.

4.3.2 D'autres provinces ont mis en place des initiatives destinées à aider les locataires à quitter les logements sociaux

Bien que l'Ontario offre un régime de soutiens à l'emploi, nous avons relevé un manque de coordination entre le programme provincial de soutiens à l'emploi, appelé Ontario au travail, et les gestionnaires de services municipaux, qui assurent l'administration du programme de logements sociaux. Plus particulièrement, nous avons remarqué l'absence de programmes ciblés susceptibles de permettre aux bénéficiaires de logements sociaux – les ménages qui ne sont pas formés de personnes âgées (couples ou adultes célibataires) et qui sont aptes au travail – de hausser leurs revenus, de se trouver un logement au taux du marché, et ainsi de laisser la place à des personnes qui sont dans le besoin. Le Ministère nous a informé que les gestionnaires de services municipaux offraient peut-être de tels programmes, mais notre sondage et les visites effectuées sur les lieux nous ont permis de constater que de nombreux gestionnaires de services municipaux n'offraient pas de tels programmes au motif qu'ils n'étaient pas tenus en droit de le faire. En conséquence, avonsnous noté également, le Ministère ne possède aucune information sur le nombre de locataires qui réussissent à quitter les logements sociaux.

À titre de comparaison, nous avons constaté que d'autres provinces réussissent à intégrer davantage le logement social et les soutiens à l'emploi, ce qui explique vraisemblablement leur efficacité pour ce qui est d'amener les locataires à quitter les logements sociaux.

La Colombie-Britannique offre une aide à l'éducation aux locataires de logements sociaux qui souhaitent perfectionner leurs compétences. En outre, dans certaines régions, elle offre aussi des

possibilités d'emplois aux jeunes qui vivent dans des logements sociaux de sorte qu'ils puissent étoffer leur curriculum vitae et acquérir les compétences dont ils ont besoin pour travailler. De plus, dans certaines régions, elle donne aux locataires un accès direct à leur propre conseiller, qui les aide à dresser un plan intégré d'établissement d'objectifs financiers, à établir un budget et des objectifs en matière d'économies, et à accroître les possibilités d'emploi et d'éducation permanente.

De même, le Manitoba compte au sein de son personnel des coordinateurs de services aux locataires spécialisés qui aident les locataires à obtenir des renseignements sur des études et une formation en vue de perfectionner leurs compétences, et leur offrent des conseils financiers visant à améliorer leurs connaissances financières. En outre, le Manitoba travaille en partenariat avec des organismes locaux de soins de santé pour offrir des séances de formation sur un éventail d'aptitudes à la vie quotidienne et de questions de santé visant à munir les locataires des aptitudes et de l'information dont ils ont besoin pour quitter graduellement le programme de logements sociaux. En outre, les étudiants qui vivent dans des logements sociaux et qui souhaitent poursuivre des études supérieures peuvent demander des subventions d'aide aux études (neuf de ces subventions environ sont offertes chaque année).

La Saskatchewan offre des rabais aux locataires adultes qui choisissent de fréquenter l'école dans le but de poursuivre leurs études ou de perfectionner leurs compétences. L'Ontario offre aussi des rabais au titre du loyer aux étudiants qui poursuivent des études supérieures. Toutefois, ces mesures incitatives ne sont pas offertes à *tous* les étudiants. Les adultes qui se perfectionnent en tant qu'étudiants adultes *ne* bénéficient *pas* des rabais au loyer qui sont offerts aux étudiants qui viennent de terminer leurs études secondaires. En Ontario, les étudiants qui poursuivent des études supérieures moins de cinq ans après avoir achevé leurs études secondaires ne sont pas tenus de payer un loyer indexé sur le revenu. En revanche, les étudiants qui suivent une formation continue plus de cinq ans après avoir terminé leurs études doivent payer un loyer indexé sur le revenu qu'ils gagnent pendant leurs études. Une telle distinction dissuade les adultes de poursuivre des études supérieures parce que, pour acquitter les frais d'inscription, qui peuvent être élevés pour eux, ils devraient gagner un revenu plus élevé ou encore s'endetter. Un rabais au titre du loyer permettrait d'alléger en partie ce fardeau financier.

RECOMMANDATION 3

Afin d'aider les bénéficiaires de logements sociaux à quitter les logements sociaux, le ministère du Logement doit coordonner ses efforts avec ceux des gestionnaires de services municipaux, du ministère des Services sociaux et communautaires et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle afin :

- de concevoir et de mettre en œuvre un processus qui offre un soutien spécialisé, comme un soutien à l'emploi ou aux études, aux locataires de logements sociaux qui sont en mesure d'entrer sur le marché du travail ou de perfectionner leurs compétences;
- de faire le suivi et de faire rapport de paramètres permettant d'évaluer l'efficacité de ce processus de transition.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Celle-ci va dans le même sens que la consigne, en matière de modernisation du logement social, consistant à multiplier les occasions d'accroître l'inclusion sociale et économique des locataires de logements sociaux. Il s'inspirera du travail que certains gestionnaires de services effectuent à l'heure actuelle avec les partenaires locaux de prestation de services pour encourager et soutenir les locataires de logements sociaux dans leur accès à des possibilités d'emploi et d'études.

4.4 Les défis en matière de logements abordables qui sont susceptibles de se poser lorsque les contrats de logement et les suppléments au loyer arriveront à échéance au cours de la prochaine décennie

Nous avons constaté que le Ministère n'a pas tenté activement de remédier aux conséquences de l'expiration imminente des contrats conclus avec des fournisseurs de logements. Dans les sections qui suivent, il sera question des contrats qui ont déjà expiré et qui ont posé des défis en matière de logements abordables aux ménages à faible revenu – des situations dont le Ministère ne fait pas le suivi ni l'analyse, et à l'égard desquelles il ne coordonne aucune solution avec les gestionnaires de services municipaux.

Nous constatons également que le Ministère ne s'est pas penché activement sur la question des suppléments au loyer qu'il verse à l'heure actuelle ni veillé à ce que ceux-ci soient maintenus au profit de certains ménages à faible revenu à leur date d'expiration.

Les fournisseurs de logements pourraient devoir hausser les loyers à l'expiration des contrats pour être en mesure de payer leurs dépenses

Avant d'aborder dans les sections qui suivent la question des défis en matière de logements abordables auxquels peuvent être confrontés les ménages à faible revenu à l'expiration des contrats, nous devons comprendre la situation financière de plus en plus difficile de nombreux fournisseurs de logements.

Qu'ils le veuillent ou non, les fournisseurs de logements pourraient devoir éliminer les subventions indexées sur le revenu ou convertir des logements en des logements offerts au taux du marché (ce qui créera pour les ménages à faible revenu des difficultés en matière de logements abordables) en raison de leur mauvaise santé financière. En 2012, la Société des services de logement (un organisme ayant pour mandat de fournir des services de soutien aux fournisseurs de logements) a mené et publié une étude sur la viabilité financière des fournisseurs de logements et conclu que 318 (69 %) des 464 fournisseurs qu'elle avait étudiés n'étaient vraisemblablement pas financièrement viables; autrement dit, ils ne disposeraient pas des fonds nécessaires pour poursuivre leurs activités s'ils continuaient à offrir ces subventions et ces loyers inférieurs au taux du marché après l'expiration de leurs contrats.

À mesure qu'ils prennent de l'âge, les logements sociaux doivent être réparés ou rénovés davantage, ce qui contraint les fournisseurs de services à éliminer les subventions indexées sur le revenu ou à convertir les logements en des logements offerts au taux du marché pour couvrir leurs coûts.

4.4.1 L'on ne fait rien pour surveiller ou atténuer le risque que 83 000 logements existants soient convertis en des logements offerts au taux du marché

En plus du fait qu'à l'heure actuelle, la province ne compte pas suffisamment de logements sociaux (ainsi qu'en font foi les listes d'attente actuelles), il est possible que les fournisseurs de de 83 000 logements environ convertissent des logements abordables en des logements offerts au taux du marché lors du changement de locataire, c'est-à-dire lorsqu'un locataire quitte les lieux et qu'un nouveau locataire s'installe.

Le Ministère n'a pas en main tous les renseignements sur le nombre de logements qui ont été convertis en des logements offerts au taux du marché jusqu'à présent. Nous avons été en mesure de recueillir cette information auprès de 16 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à la question pertinente dans notre sondage, et noté que 5 800 logements dans ces aires de services ont déjà été convertis en des logements offerts au taux du marché (le nombre total de logements dont les contrats ont expiré n'était pas disponible dans ces aires de services).

À l'échelle provinciale, 50 % des contrats conclus avec des fournisseurs de logements auront expiré d'ici 2020, et le reste, d'ici 2033 au plus tard. La **figure 19** montre à quel moment les contrats visant les 83 000 logements expireront. Sur ces 83 000 logements :

- **31 000 sont des logements sociaux** qui ne devront pas nécessairement aux termes de la Loi être des logements sociaux lorsque les contrats expireront. Le reste des logements sociaux (156 000 sur les 187 000 ou presque) devront aux termes de la Loi être maintenus en tant que logements sociaux, sans égard à quelque expiration de contrat que ce soit.
- **52 000 logements sont des « autres logements antérieurs à 1996 »** qui ne doivent pas nécessairement être des logements subventionnés suivant l'expiration des contrats. Le reste des « autres logements antérieurs à 1996 » (26 000 sur les 78 000 logements environ, dont il est question dans la **section 2.1.1**) doivent aux termes de la Loi être maintenus en tant que logements subventionnés, sans égard à quelque expiration de contrat que ce soit.

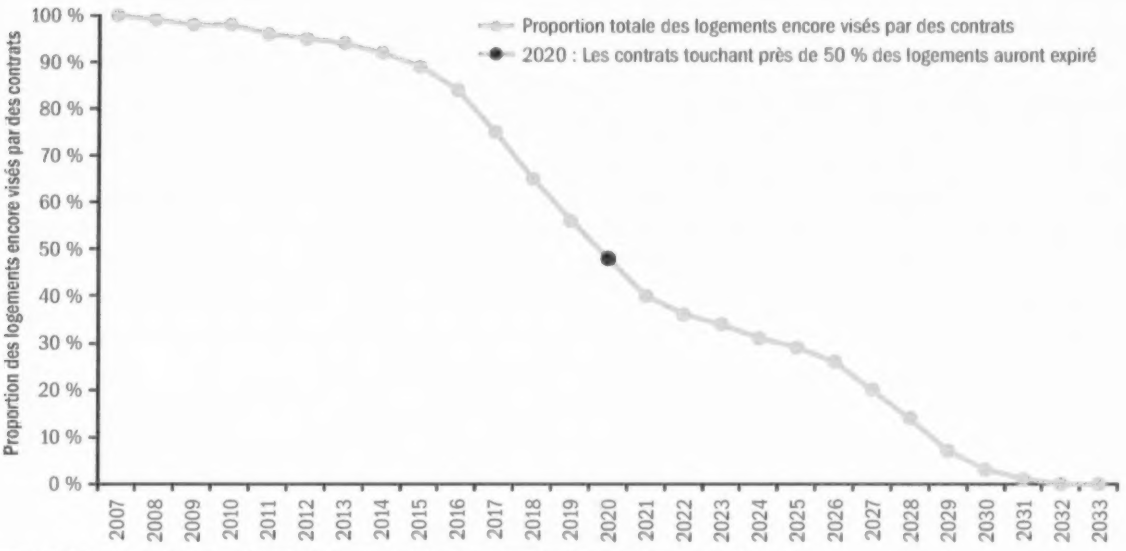
Ces 83 000 logements comptent à l'heure actuelle pour près du tiers des 285 000 logements abordables de la province. La conversion de ces logements en des logements offerts au taux du marché aurait pour effet de réduire encore les options en matière de logement qui s'offrent aux Ontariens à faible revenu. En 2016, il y avait environ 1,9 million de personnes à faible revenu en Ontario (il en est question dans la **section 4.1.1**), ou environ 748 000 ménages. Les options en matière de logement pour ces ménages peuvent être encore plus rares si ces logements abordables ne sont pas disponibles.

Le Ministère ne tente pas d'atténuer l'impact de l'élimination possible de 83 000 logements abordables

Le Ministère n'en a pas fait beaucoup pour évaluer les effets potentiels à long terme de l'élimination possible de ces 83 000 logements. À ce jour, il a adopté une démarche non coordonnée et disparate pour pallier à l'élimination potentielle de ces logements.

Figure 19 : Proportion des 83 000 logements qui sont couverts par des contrats non expirés

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après l'information obtenue du ministère du Logement



Note : L'information sur le nombre véritable de logements visés par des contrats chaque année n'est pas disponible.

En 2009 (cela faisait déjà deux ans que des contrats avaient commencé à expirer), le Ministère a commencé à verser aux gestionnaires de services municipaux un financement destiné aux projets de réparation et de restauration des fournisseurs de logements (entre 2009 et 2018, ce financement s'élèvera à un milliard de dollars). Les gestionnaires de services municipaux pouvaient choisir de se servir de cet argent pour financer des projets touchant les 83 000 logements, mais ils n'étaient pas tenus de le faire – ils pouvaient consacrer le financement à d'autres projets des fournisseurs de logements qui nécessitaient aussi des travaux de réparation. Le Ministère ignore quelle part de ce financement a servi à réaliser d'autres projets et combien de contrats ont été renouvelés grâce à ce financement.

Nous avons constaté en outre que le Ministère avait tenté de recueillir des données de haut niveau sur le nombre de logements qui ont été convertis en des logements offerts au taux du marché. Or, ces données étaient incomplètes et elles n'étaient pas suffisamment détaillées pour permettre au Ministère de déterminer le nombre véritable de logements qui ont déjà été convertis en des logements offerts au taux du marché et le nombre de logements qui devraient l'être à l'expiration des contrats. Cette information pourrait aider le Ministère à déterminer l'impact de l'expiration des contrats sur l'offre de logements abordables.

4.4.2 L'on ne surveille pas ni ne tente d'atténuer le risque d'une hausse du loyer de certains locataires qui paient à l'heure actuelle un loyer abordable

Certains des locataires qui habitent dans les 52 000 « autres logements antérieurs à 1996 » (il en est question à la **section 4.4.1**) touchent des prestations de loyer indexées sur le revenu (prestations non visées par la Loi et distinctes des 187 000 ménages ou presque prescrits par la Loi). À la discrétion du fournisseur de logements cependant, ces prestations peuvent être éliminées lorsque les contrats expirent, de sorte que les locataires sont alors tenus de verser le loyer complet pour leur logement.

Le Ministère ne sait pas combien de locataires paient un loyer indexé sur le revenu dans ces logements parce qu'il ne recueille pas cette information.

À l'expiration du contrat, certains fournisseurs de logements ont déjà éliminé ces subventions. Dans notre sondage, nous avons demandé aux gestionnaires de services municipaux combien de ces subventions au loyer avaient été éliminées à la suite de l'expiration des contrats à ce jour. Pour ceux parmi les 38 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage et qui consignent cette information (ils sont au nombre de 12), nous avons noté que les contrats pour 256 subventions avaient expiré. À la date d'expiration, les fournisseurs de logements ont continué d'offrir des subventions pour la moitié des logements à peu près qui sont visés par les contrats expirés, mais ils ont éliminé l'autre moitié de leurs subventions au loyer (124 sur 256). En ce qui concerne les logements qui continuent d'être assortis d'une subvention au loyer, les fournisseurs de logements pourraient les éliminer à leur discrétion à l'avenir parce qu'ils ne sont plus tenus par contrat de les maintenir.

Étant donné que de nombreux ménages habitant dans ces logements sont confrontés à des difficultés en matière de logement abordable, même une faible hausse du loyer pourrait engendrer des difficultés financières. Cette situation s'aggravera vraisemblablement au cours des 15 prochaines années, à moins que l'on ne prenne des mesures pour pallier ces difficultés. Ainsi, nous avons constaté que trois fournisseurs de logements dont les contrats avaient expiré ont éliminé 81 subventions destinées aux locataires (en sus et séparément des 124 subventions susmentionnées). Les 81 ménages ont tous dû subir une hausse du loyer, qu'ils ne pouvaient se permettre. Dans ce casci, le gestionnaire de services municipal

est intervenu et il a versé à chaque ménage une allocation de logement mensuelle de 250 $.

Toutefois, même ce montant pourrait ne pas suffire à tenir le ménage à l'abri de difficultés financières. Un gestionnaire de services municipal nous a donné un exemple typique : un ménage formé de personnes âgées qui vivait dans son aire de service dans logement indexé sur le revenu et qui gagnait 15 560 $ par année versait un loyer mensuel de 389 $ pour un logement qui aurait pu par ailleurs être loué 962 $ par mois (l'écart de 573 $ est la subvention offerte par le fournisseur de logements). À l'expiration du contrat liant le gestionnaire de services municipal et le fournisseur de logements, si ce dernier élimine la subvention, le ménage devra payer 962 $ par mois. Même si le gestionnaire de services municipal intervient et verse une subvention de 250 $, le ménage devra encore assumer une hausse du loyer de 323 $ par mois (3 876 $ annuellement), ce qui lui causera de graves difficultés.

Nous avons noté que les gestionnaires de services municipaux ne font pas tous le suivi de ce que les fournisseurs de services font lorsque les contrats expirent, et qu'ils ne prennent pas tous des mesures pour aider les locataires à faire face à ces hausses de loyer inattendues – les gestionnaires de services municipaux ne sont pas tenus en droit de le faire. Le Ministère ne fait pas le suivi de cette information non plus.

Le Ministère ne fait pas le suivi de l'impact au niveau de l'abordabilité pour les locataires ni ne tente-t-il d'atténuer celui-ci

Le Ministère en fait peu pour faire le suivi des difficultés financières auxquelles sont confrontés les locataires par suite de l'élimination des subventions par les fournisseurs de logements, ni ne tentetil de les atténuer.

En 2016 (cela faisait déjà neuf ans que les contrats avaient commencé à expirer), le Ministère a versé aux gestionnaires de services municipaux des fonds qui pouvaient servir à offrir une aide financière aux locataires à faible revenu qui ressentaient les impacts de l'élimination des subventions. Toutefois, les gestionnaires de services municipaux n'étaient pas tenus d'offrir de l'aide exclusivement aux locataires dont les subventions avaient été éliminées; ils pouvaient aussi offrir de l'aide à d'autres ménages à faible revenu. Étant donné l'absence d'une obligation en droit pour les gestionnaires de services municipaux de consigner le nombre de ces ménages et d'aider ces derniers, l'on ne peut dire avec certitude si tous les locataires qui ont perdu leurs subventions ont reçu de l'aide. Le Ministère ne consigne pas non plus cette information.

RECOMMANDATION 4

Afin d'évaluer proactivement l'impact de l'expiration des contrats des fournisseurs de logements sur les locataires à faible revenu, le ministère du Logement doit travailler en collaboration avec les gestionnaires de services municipaux pour :

- cerner l'impact de l'expiration des contrats sur l'offre globale de logements abordables;
- mettre en place des options jugées nécessaires pour atténuer l'impact financier sur les locataires à faible revenu de l'expiration des contrats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il a entrepris cette analyse au niveau provincial à l'appui des négociations menées avec le gouvernement fédéral concernant la Stratégie nationale en matière de logement (la Stratégie) et de l'intention exprimée par le gouvernement fédéral de réinvestir les économies réalisées au niveau du logement social.

Le Ministère poursuivra ces travaux avec les gestionnaires de services en même temps qu'il mènera à terme les négociations sur la Stratégie et lancera des consultations sur la modernisation du logement social. L'un des

principaux objectifs de la modernisation du logement social est de réduire au minimum les perturbations qui découlent de l'expiration des accords d'exploitation en matière de logement social ou des contrats hypothécaires, avec l'expiration des subventions fédérales qui y sont associées, et de maintenir la viabilité des fournisseurs de logements sociaux et des ménages qui obtiennent de l'aide.

4.4.3 Le Ministère n'a pas confirmé les futurs niveaux de financement pour les subventions au loyer annuelles de 50 millions de dollars qui vont expirer en 2023

En 2003, le Ministère a commencé à verser un supplément mensuel au loyer moyen de 640 $ à 6 500 ménages pour une période de 20 ans dans le cadre du Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire (un programme distinct du logement social). Ce supplément expirera dans six ans environ, soit d'ici 2023. Or, le Ministère n'a pas indiqué aux gestionnaires de services municipaux s'il comptait renouveler ce financement.

Nous sommes entrés en contact avec trois importants gestionnaires de services municipaux qui comptent pour environ 2 650 des 6 500 subventions, et noté qu'environ la moitié des bénéficiaires sont soit des personnes handicapées, soit des personnes qui sont maintenant âgées. Ce sont des ménages à qui un changement causerait des difficultés excessives, comme pour les aînés et les personnes souffrant de problèmes de santé mentale. Par conséquent, ces suppléments contribuent considérablement à la sécurité et à la stabilité des ménages. Environ 50 millions de dollars sont versés chaque année dans le cadre de ce programme.

Toutefois, les gestionnaires de services municipaux visités ignoraient si le Ministère avait l'intention ou non à long terme de maintenir ces suppléments au loyer. Presque tous n'ont pas planifié ni prévu au budget un manque à gagner qui pourrait atteindre 50 millions de dollars. Les gestionnaires de services municipaux ne sont pas tenus en droit de verser ces 6 500 subventions au loyer si le Ministère décide de mettre un terme à ce financement. C'est pourquoi il est important que le Ministère coordonne ses efforts avec ceux des gestionnaires de services municipaux afin de déterminer quelles mesures pourraient être prises pour soutenir ces ménages particulièrement vulnérables après 2023.

RECOMMANDATION 5

Afin que les gestionnaires de services municipaux et les bénéficiaires actuels du Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire sachent de quoi il en retourne, le ministère du Logement doit communiquer clairement aux gestionnaires de services municipaux ses intentions à l'égard des futures responsabilités financières associées au programme, et travailler avec les gestionnaires de services municipaux afin de combler les besoins potentiels à venir des ménages qui bénéficient à l'heure actuelle d'un financement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il reconnaît l'importance de l'aide qu'apporte le Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire chaque année à 6 500 ménages environ pour que ceux-ci jouissent d'une stabilité accrue au niveau du logement, et par conséquent l'importance de planifier le passage de ces ménages à d'autres formes d'assistance si le programme est discontinué en 2023. Le Ministère a pleinement l'intention d'étudier des options dans le cadre du cycle budgétaire approprié du gouvernement.

4.5 Peu de logements abordables ont été construits depuis 1996

En Ontario, avant 1996, les trois paliers de gouvernement ont contribué financièrement à la construction d'environ 265 000 logements abordables qui existent encore aujourd'hui (voir la **section 2.1.1**). Cela inclut des logements sociaux et d'« autres logements antérieurs à 1996 ». Il n'y a eu pour ainsi dire aucune construction de logements abordables entre 1996 et 2002. Depuis, environ 20 000 logements environ ont été construits, en dépit du fait que près de neuf fois plus de ménages sont inscrits sur les listes d'attente de logements sociaux.

Ainsi donc, les 285 000 logements abordables offerts en Ontario ne répondent pas à la demande ainsi qu'en font foi les listes d'attente de plus en plus longue et le nombre de plus en plus élevé de personnes à faible revenu en Ontario. Nous avons comparé le nombre de logements abordables offerts en Ontario à celui qu'offrent le Danemark et l'Angleterre et avons constaté que le parc de logements abordables de l'Ontario représente 2 % environ de la population totale de la province, tandis qu'au Danemark et en Angleterre, les parcs de logements abordables représentent au moins 11 % et 8 % environ de la population totale.

En Ontario, quelques logements abordables seulement ont été construits au cours des 20 dernières années. Depuis 1996, seulement 20 000 nouveaux logements abordables ont été construits. À titre de comparaison, environ 61 000 logements locatifs aux taux du marché et 1,3 million de nouveaux condominiums et maisons ont été ajoutés au cours de la même période.

À l'heure actuelle, les gestionnaires de services municipaux peuvent se prévaloir de deux grands programmes pour hausser le nombre d'options en matière de logement abordable que le Ministère et le gouvernement fédéral financent conjointement : les subventions pour la construction de nouveaux logements abordables accordées aux promoteurs et l'aide à l'accession à la propriété offerte aux acheteurs à faible revenu. La **figure 20** donne des détails de l'aide financière moyenne accordée par logement dans le cadre des deux programmes. Dans les sections qui suivent, nous discutons de nos observations sur ces deux programmes.

4.5.1 L'on n'encourage pas le développement par des organismes sans but lucratif

Les organismes sans but lucratif ont besoin d'un soutien accru pour construire de nouveaux logements abordables

De manière générale, les organismes sans but lucratif éprouvent plus de difficulté que les promoteurs privés à obtenir des subventions de construction parce qu'ils ne possèdent pas les ressources techniques et financières requises

Figure 20 : Financement par logement dans le cadre de deux programmes de logement abordable

Source des données : information obtenue auprès de huit gestionnaires de services

Type de programme	Moyenne du financement par logement fourni par les gestionnaires de services visités ($)	Maximum du financement permis suivant les exigences des programmes ($)
A. Subvention de construction : Des incitatifs financiers sont accordés aux promoteurs pour la construction de logements dont le loyer est inférieur aux taux du marché	102 000	150 000
B. Aide à l'accession à la propriété : L'aide financière est accordée aux ménages à faible revenu pour les aider à acheter une maison qu'ils peuvent se permettre.	21 000	50 000

pour présenter des projets de construction prêts à réaliser sans obtenir une aide supplémentaire (les promoteurs privés ne sont pas confrontés à cette difficulté). Pour être prêt à réaliser, le projet de construction doit franchir de nombreuses étapes, notamment l'évaluation du site, la préparation des dessins d'exécution, l'estimation des coûts, l'obtention d'un financement et l'obtention des approbations de zonage municipal. Selon la taille et la portée du projet, il peut s'écouler de deux mois à plus de deux ans avant que ces étapes ne soient franchies, et cela peut coûter cher.

Nous avons constaté qu'en 2016, le Ministère a reconnu que les organismes sans but lucratif avaient effectivement besoin d'un soutien accru pour demander un financement aux fins des travaux de construction. Il n'a cependant jamais pris quelque mesure que ce soit pour offrir aux organismes sans but lucratif les soutiens dont ils ont besoin.

Après avoir examiné les dossiers de neuf gestionnaires de services municipaux, nous avons constaté que, dans huit des neuf aires de services, le tiers seulement des promoteurs étaient des organismes sans but lucratif, alors que les deux tiers d'entre eux étaient des promoteurs privés (une petite portion du développement était faite directement par les gestionnaires de services municipaux eux-mêmes). Nous avons observé chez un seul gestionnaire de services municipal visité qu'une proportion importante du développement était faite par des organismes sans but lucratif qui avaient réussi à se qualifier pour obtenir des subventions de construction. Le gestionnaire de services municipal a expliqué que le secteur sans but lucratif dans l'aire de services en question était généralement bien outillé, car le gestionnaire de services municipal offrait un soutien tout au long du processus, les organismes sans but lucratif dans cette aire de services se partageaient des ressources, et l'aire de services était reconnue pour réussir à recueillir des fonds par la voie de dons importants et de collectes de fonds.

Les avantages de la construction de nouveaux logements par des organismes sans but lucratif

Il y a deux raisons pour lesquelles il est avantageux de confier la construction de nouveaux logements à des organismes sans but lucratif. Premièrement, les objectifs des organismes sans but lucratif sont de contribuer à la collectivité – soit en ne réalisant aucun gain ni profit, soit en réinvestissant les profits et les gains dans la construction de nouveaux logements. Les avantages qu'ils présentent au niveau des logements abordables peuvent être maintenus à perpétuité. En revanche, les promoteurs privés doivent fournir des logements à loyer abordable pendant au moins 20 ans seulement; après cela, ils sont libres de réclamer des loyers au taux du marché pour les mêmes logements. Ainsi, une étude menée en 2016 auprès des fournisseurs de logements sociaux par le Ministère a permis de constater qu'une fois leur période contractuelle expirée, 9 promoteurs privés sur 10 avaient converti leurs logements abordables en des condominiums ou porté les loyers au taux du marché. (Bien que ces fournisseurs aient au départ construit des logements sociaux plutôt que les logements abordables dont il est question dans la présente section, il est permis de supposer que les promoteurs privés de logements abordables pourraient en faire autant.)

Deuxièmement, les organismes sans but lucratif peuvent offrir des logements abordables de façon plus économique que les promoteurs privés parce qu'ils n'ont aucune raison de hausser les prix afin de réaliser un profit. Nous avons constaté que les propositions soumises par des organismes sans but lucratif et des promoteurs privés variaient sensiblement au niveau des coûts étant donné que les promoteurs privés visaient probablement à maximiser le rendement de leurs investissements. Ainsi, dans un cas, l'organisme sans but lucratif a proposé de construire des maisons en rangée et des appartements abordables au coût de 189 000 $ le logement. En comparaison, deux promoteurs privés ont proposé de construire des appartements

seulement (et non des maisons en rangée, qui coûtent plus cher) à plus de 242 000 $ le logement.

De plus, dans les aires de services moins peuplées, les promoteurs privés ont démontré peu d'intérêt à construire de nouveaux logements, si tant est qu'ils aient démontré un intérêt, de sorte que les organismes sans but lucratif pourraient être les seuls à construire de nouveaux logements. Nous avons communiqué avec 14 gestionnaires de services municipaux de partout dans la province qui n'avaient versé aucune subvention de construction dans leur aire de services. Nous avons constaté que, dans neuf cas, les gestionnaires de services municipaux n'avaient accordé aucune subvention de construction parce que les promoteurs privés, qui peuvent facilement se qualifier pour obtenir les subventions en question, n'avaient exprimé aucun intérêt dans leurs aires de services, alors que les organismes sans but lucratif, qui peuvent être intéressés, ne disposent pas des soutiens dont ils ont besoin pour se qualifier à un financement.

Il faut modifier les règles si l'on souhaite encourager les partenariats sans but lucratif pour construire de nouvelles habitations

La province et le gouvernement fédéral offrent une aide à l'accession à la propriété afin d'aider les locataires actuels qui gagnent un revenu modeste à acheter une habitation dans le cadre de l'un des quatre programmes de logements abordables. Ce programme a pour mandat d'aider les gens à se trouver un chez soi permanent afin que leur famille jouisse d'un logement stable. L'aide à l'accession à la propriété de la province se traduit par une méthode économique et rentable de hausser le nombre de logements abordables : pour chaque logement, cette méthode coûte aux gouvernements le cinquième environ de ce que les subventions de construction coûtent pour les nouveaux logements (ainsi qu'il est expliqué à la **figure 20**).

Dans les aires de services où le prix des maisons a connu une hausse et où les maisons coûtent cher, les familles à faible revenu ne peuvent se permettre des paiements hypothécaires pour les maisons qui existent déjà dans leurs régions parce qu'elles coûtent cher. Les gestionnaires de services municipaux tentent donc de s'associer à des organismes sans but lucratif, comme Habitat pour l'humanité, afin de construire de nouvelles maisons à un coût réduit pour l'acheteur. Les organismes sans but lucratif peuvent construire de nouvelles maisons à un coût réduit parce qu'ils ne visent pas à réaliser un profit et, donc, ne majorent pas leurs prix, et en outre parce qu'ils réduisent les coûts de la main-d'oeuvre en recourant à des bénévoles pour procéder à la construction.

Nous avons cependant constaté que trois des quatre gestionnaires de services municipaux visités, susceptibles de tirer parti de ces partenariats sans but lucratif (en raison de la hausse du prix des maisons dans leurs régions), n'offraient plus ce programme ou avaient commencé à y mettre fin graduellement. Ils ont expliqué que la création de tels partenariats était limitée par diverses restrictions dont le programme était assorti :

- **Les prêts ne peuvent servir à atténuer les difficultés financières potentielles des organismes sans but lucratif pendant la construction.** Chez un gestionnaire de services municipal que nous avons visité, la moitié des logements qu'un organisme sans but lucratif planifiait construire n'ont pu être construits parce que, lorsque l'organisme en question a éprouvé des difficultés financières pendant les travaux de construction, les conditions relatives au financement l'ont empêché d'obtenir des prêts gouvernementaux. Il ne peut être consenti de prêts dans le cadre de ce programme que si un ménage à faible revenu signe un contrat d'achat. Par conséquent, s'ils éprouvent des difficultés financières avant cela (comme ce fut le cas pour l'organisme sans but lucratif susmentionné), les organismes sans but lucratif ne disposent généralement d'aucune autre source de fonds pour poursuivre les travaux de construction. En revanche, dans

le cadre d'autres programmes de logements abordables (comme les programmes de subventions de construction et d'octrois à la rénovation), nous avons constaté que des subventions peuvent être accordées à de multiples étapes du projet de construction, avant que l'on ne trouve un occupant. Cela permettrait en bout de ligne d'atténuer les difficultés financières que le promoteur sans but lucratif éprouve au cours des travaux de construction.

- **Le financement sous forme de prêts est perdu si les maisons sont vendues dans une année autre que celle qui avait été prévue.** Le Ministère impose une obligation rigoureuse de dépenser les fonds sous peine de les perdre – pour obtenir une aide à l'accession à la propriété, le ménage à faible revenu doit signer un contrat d'achat de la maison dans l'année pour laquelle ces fonds ont été approuvés initialement, à défaut de quoi le prêt lui est retiré. Or, il est difficile de veiller à ce que de tels contrats soient signés dans l'année ainsi prévue – d'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme le zonage et les retards dans les travaux de construction, et la capacité des ménages à faible revenu qui sont intéressés à obtenir un financement suffisant. Donc, les gestionnaires de services municipaux risquent de perdre un financement si les contrats ne sont pas signés dans l'année prévue.

Afin d'éviter le risque de perdre ainsi un financement, presque tous les gestionnaires de services municipaux qui tireraient profit de la construction de nouvelles maisons dans le cadre de partenariats sans but lucratif ont décidé de cesser d'offrir ce programme ou ont commencé à y mettre fin graduellement.

Nous avons constaté également qu'en l'absence de conditions relatives au financement comme celles dont nous venons de discuter, les gestionnaires de services peuvent dans les faits s'associer à des organismes sans but lucratif et construire des maisons abordables. Ainsi, un gestionnaire de services municipal qui offrait un programme similaire, grâce à ses *propres* fonds municipaux (et non dans le cadre du programme fédéral-provincial), avait réussi à construire 49 maisons abordables au cours des cinq dernières années. Les conditions relatives au financement susmentionnées ne figuraient pas dans son programme municipal. Ce dernier prévoit en effet le versement de sommes d'argent lorsque d'importantes étapes sont franchies au cours des travaux de construction – de sorte qu'il existe une corrélation entre ce financement et le moment où les coûts de construction sont engagés par l'organisme sans but lucratif.

Par opposition, le programme fédéral-provincial prévoit un financement uniquement *après* qu'un acheteur a signé un contrat d'achat – une étape qui n'a rien à voir avec le moment où des coûts de construction sont engagés. Cette condition relative au financement a empêché des gestionnaires de services municipaux de s'associer à des organismes sans but lucratif pour construire des maisons abordables.

RECOMMANDATION 6

Afin d'encourager le secteur sans but lucratif à contribuer et ainsi à hausser le nombre de logements abordables, le ministère du Logement doit :

- coordonner avec les gestionnaires de services municipaux l'échange de pratiques exemplaires en encourageant et en appuyant la construction sans but lucratif de logements abordables;
- travailler avec le gouvernement fédéral à modifier les règles afin de permettre la construction de logements abordables au moyen de subventions semblables à celles qui sont offertes pour la construction de logements abordables, où des fonds sont versés à mesure que des étapes de la construction sont franchies.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Le secteur sans but lucratif contribue grandement à répondre aux besoins en matière de logement. Le Ministère est très intéressé à travailler avec les gestionnaires de services et des organismes du secteur, comme l'Ontario Non-Profit Housing Association, la Fédération de l'habitation coopérative et la Housing Services Corporation, afin de tirer parti de travail qu'ils accomplissent déjà dans ce secteur.

Le gouvernement fédéral a exprimé dans son plus récent budget son intention de mettre en place un programme qui remplacera l'actuel Programme d'investissement dans le logement abordable, qui expire en 2018-2019. Le Ministère est désireux de travailler avec le gouvernement fédéral afin de voir comment les nouveaux investissements en construction peuvent être maximisés dans le secteur sans but lucratif, et de déterminer les moyens les plus justes de faciliter l'accession à la propriété de logements abordables.

4.5.2 Aucun logement abordable n'est construit dans les régions moins peuplées en raison du modèle rigide d'attribution du financement

La formule d'attribution du financement aux gestionnaires de services municipaux aux fins de la construction de nouveaux logements abordables paraît être juste, mais elle fait en sorte qu'il est difficile pour les collectivités de plus petite taille, qui obtiennent du Ministère des sommes beaucoup plus modestes, de construire des logements abordables multiples (la **figure 8** indique le mode d'attribution du financement).

Ainsi, un gestionnaire de services municipal a obtenu annuellement un financement de 160 000 $ à 400 000 $ environ au cours des dernières années (à répartir entre les quatre programmes de logements abordables). Ce financement était comparativement peu élevé parce que seulement 0,3 % de la population de l'Ontario vit dans cette région, et seulement 0,24 % de la population de l'Ontario ayant un besoin impérieux en matière de logement vit dans cette région. Compte tenu de ce financement limité, le gestionnaire de services municipal n'a pu construire qu'un ou deux logements dans une année donnée (la subvention maximale est de 150 000 $).

Or, il n'y a rien qui incite les promoteurs à construire un nombre si peu élevé de logements étant donné les frais de démarrage requis pour lancer un tel projet. Les coûts à engager pour amener le personnel et l'équipement sur place seraient trop élevés pour que des projets de construction si modestes soient rentables. Nous avons constaté que le même gestionnaire de services municipal a trois lots vacants prêts à la construction, mais qu'en raison d'un financement annuel de 280 000 $ en moyenne, il n'a pu construire de nouveaux logements. Un autre gestionnaire de services municipal confronté à des difficultés similaires a indiqué que, s'il dépensait toutes les sommes ainsi reçues pour construire de nouveaux logements locatifs, il ne lui resterait pas assez d'argent pour offrir d'autres types de soutiens au logement, comme des octrois à la rénovation aux propriétaires à faible revenu.

Pour résoudre ce problème, le Ministère nous a indiqué qu'il coordonne l'échange du financement annuel entre deux gestionnaires de services. L'échange désigne l'opération par laquelle un gestionnaire de services dont le financement annuel est moins élevé peut faire l'échange de son financement dans une année donnée ou y *renoncer* (ou une portion de celui-ci), afin d'échanger à nouveau ou de *reprendre* le financement en question au cours de l'année pendant laquelle il planifie entreprendre le projet de construction. Cela permet aux gestionnaires de services qui touchent un financement plus modeste de hausser celui-ci pour tenter d'exécuter de tels projets. Toutefois, pour qu'un tel processus se produise, il faut trouver un gestionnaire de services disposé à participer

à l'échange et à modifier le calendrier de ses dépenses prévues.

Ainsi, 9 des 14 gestionnaires de services municipaux qui n'ont versé aucune subvention au titre de la construction de nouveaux logements ont invoqué la raison qui précède pour ne pas prendre part à ce programme et ont plutôt choisi de dépenser les sommes d'argent reçues pour offrir l'un ou l'autre des trois autres programmes de logements abordables (subventions au loyer, aide à l'accession à la propriété et octrois à la rénovation).

RECOMMANDATION 7

Afin de veiller davantage à ce que les gestionnaires de services municipaux qui obtiennent chaque année un financement modeste en raison de leur taille soient en mesure d'investir dans des projets dont le coût excède les sommes d'argent qu'ils reçoivent chaque année, le ministère du Logement doit recueillir auprès de ces gestionnaires de services municipaux des renseignements sur les projets planifiés avant d'attribuer un financement et travailler avec eux pour attribuer ce financement d'une manière qui répondra davantage à leurs besoins.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. À l'heure actuelle, ainsi qu'il est indiqué dans le rapport, le Ministère facilite l'« échange » du financement attribué annuellement entre les gestionnaires de services afin de permettre aux gestionnaires de services de petite taille de regrouper sur une seule année le financement auquel ils ont droit pendant plusieurs années. Le Ministère étudiera d'autres options susceptibles de répondre aux besoins locaux. La négociation d'une entente succédant à plus long terme au Programme d'investissement dans le logement abordable avec le gouvernement fédéral faciliterait ce genre de planification.

4.5.3 La limite de subvention de 150 000 $ par logement ferme la porte à la construction de logements abordables dans certaines aires de services de la province

Le programme de subvention de construction permet aux gestionnaires de services municipaux d'offrir des subventions pouvant atteindre 150 000 $ par logement. Le montant de cette subvention est généralement insuffisant pour inciter des promoteurs à construire des logements dans les régions du Nord de la province ou à construire des logements de trois ou quatre chambres à coucher partout dans la province.

Nous avons communiqué avec cinq gestionnaires de services municipaux de la région du Nord de l'Ontario qui n'avaient offert aucune subvention pour la construction de logements locatifs abordables. Quatre de ces cinq gestionnaires ont expliqué que la somme de 150 000 $ n'était pas suffisante pour attirer des promoteurs dans le Nord de l'Ontario, où les coûts de construction sont élevés. L'un de ces gestionnaires de services municipal a estimé que les coûts de construction dans cette région pouvaient être jusqu'à 33 % plus élevés que dans le Sud de l'Ontario, tandis qu'un autre gestionnaire de services municipal a indiqué que, dans sa région, pour les collectivités éloignées où les matériaux doivent être expédiés sur de longues distances, les coûts de construction pouvaient être environ 230 % plus élevés que dans le Sud de l'Ontario.

Si la subvention n'est pas suffisamment élevée pour couvrir une portion importante des dépenses du promoteur, ce dernier subira une perte, d'où le risque que les promoteurs refusent de construire des logements abordables dans le Nord de l'Ontario.

En outre, un total de 18 répondants au sondage de partout dans la province ont indiqué qu'il faut construire des logements locatifs comptant trois et quatre chambres à coucher dans leurs régions. Ainsi, dans une région donnée de la province, le cinquième environ des demandeurs inscrits sur la liste d'attente doivent attendre environ neuf ans

avant d'obtenir l'un de ces logements plus grands. En revanche, 13 des 18 répondants au sondage (72 %) ont indiqué qu'une subvention de 150 000 $ est insuffisante pour inciter des promoteurs à construire ces grands logements, dont les coûts de construction sont élevés.

4.5.4 Observations sur les deux autres Programmes de logements abordables

Jusqu'à présent dans la **section 4.5**, nous avons discuté des constatations faites sur deux des quatre programmes de logements abordables – la construction de nouveaux logements abordables au moyen de subventions de 150 000 $, et la construction de nouvelles *maisons* abordables grâce au programme d'aide à l'accession à la propriété.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné également la façon dont les deux autres programmes de logements abordables sont offerts : les subventions au loyer et les octrois à la rénovation. Nous avons constaté que les gestionnaires de services municipaux utilisaient généralement les fonds destinés à ces programmes ainsi qu'il était prévu et qu'ils offraient les soutiens nécessaires aux personnes à faible revenu.

RECOMMANDATION 8

Afin de permettre que les subventions de construction soient utilisées dans le but de répondre à des besoins non comblés en matière de logement, le ministère du Logement doit travailler avec le gouvernement fédéral pour recueillir et évaluer des renseignements sur les coûts de construction réels des logements de plus grande taille à l'échelle de la province et de tous les logements dans les collectivités du Nord, et songer à revoir les montants maximums de ces subventions.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il reconnaît plus particulièrement l'importance des logements pouvant accueillir une famille qui, souvent, ne sont pas offerts par le secteur privé. Le Ministère prendra en considération cet aspect de la conception des programmes dans toute nouvelles possibilités de programmes et songera à modifier les montants des subventions afin de tenir compte de l'évolution des coûts.

4.6 Les gestionnaires de services municipaux ne fournissent pas le nombre minimum de logements sociaux requis par la loi – et le Ministère ne prend aucune mesure pour les y forcer

Bien qu'ils soient tenus par la *Loi sur les services de logement* de fournir un logement social à au moins 186 717 ménages partout dans la province, les gestionnaires de services municipaux n'en font rien. Depuis 2004 (la première année pour laquelle cette information est disponible), ils offrent un logement social en moyenne à 168 600 ménages par année. La **figure 21** indique le nombre véritable de ménages qui ont obtenu de l'aide comparativement à la norme requise pour chaque année depuis 2004.

Le Ministère a pris peu de mesures pour déterminer pourquoi les gestionnaires de services municipaux ont offert un logement social en moyenne à 18 120 moins de ménages environ chaque année que ce qu'ils sont tenus de faire, ou pour veiller à ce que ceux-ci se conforment à la norme prévue dans la loi.

Dans les sections qui suivent, nous discutons des difficultés auxquelles sont confrontés les gestionnaires de services municipaux, en raison desquelles ces derniers n'ont pas offert un logement social à la totalité des 186 717 ménages.

RECOMMANDATION 9

Afin d'aider les gestionnaires de services municipaux à satisfaire à la norme, énoncée dans la *Loi de 2011 sur les services de logement*, selon laquelle ils doivent fournir un logement

Figure 21 : Subventions de logement social minimales prescrites par la *Loi sur les services de logement* comparativement aux subventions véritablement versées

Source de données : ministère du Logement

Année	Nombre de subventions que les gestionnaires de services sont tenus de verser	Nombre réel de subventions versées	Subventions non versées	
			Nombre	%
2004	186 717	146 933	39 784	21
2005	186 717	165 976	20 741	11
2006	186 717	168 233	18 484	10
2007	186 717	167 798	18 919	10
2008	186 717	160 740	25 977	14
2009	186 717	171 632	15 085	8
2010	186 717	171 284	15 433	8
2011	186 717	172 702	14 015	8
2012	186 717	174 632	12 085	6
2013	186 717	173 184	13 533	7
2014	186 717	173 634	13 083	7
2015	186 717	174 241	12 476	7
2016	186 717	170 805	15 912	9
Moyenne	**186 717**	**168 600**	**18 117**	**10**

social à au moins 186 717 ménages, le ministère du Logement doit :

- faire le suivi et faire rapport du nombre de subventions que chaque gestionnaire de services municipal verse comparativement à la norme législative;
- faire le suivi auprès des gestionnaires de services municipaux lorsqu'il n'est pas satisfait à la norme afin de mettre en place un plan d'action et des mesures visant à y satisfaire.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Les gestionnaires de services font rapport chaque année dans la Déclaration de renseignements annuelle du gestionnaire de services du nombre de logements au loyer indexé sur le revenu et du nombre de logements accessibles qui sont offerts dans leur aire de service. Les gestionnaires de services sont appelés également par le Ministère à expliquer tout écart important, le cas échéant, entre le nombre véritable de logements offerts dans une année donnée et les normes prescrites dans la loi.

Le Ministère a déjà pris une mesure pour aider les gestionnaires de services à satisfaire à la norme relative aux niveaux de service en permettant une flexibilité accrue au niveau de ce qui est admissible. Ainsi qu'il est indiqué dans le présent rapport, depuis le 1er septembre 2017, l'on peut prendre en compte les prestations relatives au logement transférables qui satisfont aux exigences de la loi aux fins de satisfaire à la norme législative.

Le Ministère reconnaît en outre qu'il faut en faire davantage. Dans le cadre de la modernisation du logement social, il sera important de mieux comprendre les difficultés auxquelles doivent faire face les gestionnaires de services pour satisfaire à la norme actuelle.

4.6.1 Les locataires qui ne sont plus admissibles à un logement social demeurent dans leur logement

Les gestionnaires de services municipaux qui sont incapables de fournir un logement social au nombre requis de ménages expliquent notamment que la *Loi sur la location à usage d'habitation* les empêche de demander aux locataires qui ne sont plus admissibles à un logement social de quitter leur logement (la subvention est interrompue, mais le logement ne peut être offert à un nouveau locataire). S'il est important de veiller à ce que les locataires vulnérables aient un logement stable, il reste que le fait que l'on offre les logements sociaux indéfiniment à tous les locataires a comme conséquence notamment un nombre insuffisant de logements disponibles.

Les locataires ne sont plus admissibles à un logement social lorsque leur revenu est supérieur au revenu maximum permis. Ainsi, lorsque son revenu annuel est supérieur de 1 000 $ au revenu maximum permis, le locataire doit commencer à payer un loyer normal dans cet immeuble et le gestionnaire de services municipal cesse de subventionner le loyer. Toutefois, le locataire n'est pas tenu de quitter le logement. C'est pourquoi les gestionnaires de services municipaux n'ont pu par le passé fournir un logement social aux demandeurs que lorsqu'un locataire quittait volontairement un logement social ainsi désigné et que celui-ci se libérait. (La nouvelle subvention transférable mise en œuvre en septembre 2017 pourrait aider à remédier à ces difficultés. Nos observations se rapportant aux subventions transférables sont présentées dans la **section 4.7**.)

Dans le cadre de notre sondage, nous avons demandé aux gestionnaires de services municipaux si cela les empêchait de fournir le nombre de subventions de logements sociaux requis par la loi. Trente des 38 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à cette question ont dit oui. Toutefois, le Ministère ne sait pas combien de locataires inadmissibles continuent d'occuper des logements sociaux.

D'autres provinces sont en mesure d'expulser les locataires qui ne sont plus admissibles

Quatre provinces canadiennes – la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba – se sont dotées de lois qui permettent expressément à leur ministère du Logement de demander aux locataires inadmissibles de quitter leur logement, afin de trouver un logement aux demandeurs qui sont en attente d'un logement social.

Trois de ces provinces se prévalent de ce pouvoir au cas par cas ou encore unilatéralement dans tous les cas. Une province nous a dit qu'elle prévoit commencer à se prévaloir de ce droit d'expulser des locataires inadmissibles dans les régions où la demande de logements sociaux est élevée.

RECOMMANDATION 10

Afin de permettre que des logements sociaux se libèrent lorsque les locataires en place deviennent inadmissibles, mais qu'ils ne quittent pas les lieux, le ministère du Logement doit procéder à une analyse du secteur afin de déterminer comment il convient de hausser le nombre de logements inoccupés dans de tels cas, et songer à mettre en œuvre ces pratiques exemplaires en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il existe diverses façons d'aider les gestionnaires de services à satisfaire aux normes prescrites dans la loi. C'est pourquoi le Ministère a créé la prestation de logement transférable dont il est question dans le présent rapport, en plus d'étudier d'autres façons de hausser le nombre de logements offerts auxquels les gestionnaires de services peuvent accéder pour les ménages qui figurent sur les listes d'attente.

La méthode privilégiée en Ontario pour offrir des logements sociaux est fermement enracinée dans la pratique exemplaire reconnue qui consiste à assurer la présence de ménages à

revenus mixtes dans un même quartier et dans certains immeubles, si cela est possible. Cela est particulièrement évident dans les immeubles de logements sociaux sans but lucratif et coopératifs, qui ont été conçus au départ pour regrouper un mélange de ménages à revenus mixtes. De récentes modifications apportées à la *Loi sur les services de logement* de l'Ontario ont permis également de préciser que les logements dont une municipalité est propriétaire peuvent comprendre des ménages aux revenus mixtes et que le fait d'atteindre un loyer au taux du marché dans un logement subventionné n'est pas une raison d'expulser un locataire.

Le Ministère procédera à une analyse des pratiques exemplaires du secteur afin de compléter les activités actuelles.

Les gestionnaires de services municipaux n'en font pas suffisamment pour veiller à ce que les locataires qui ont fourni de faux renseignements relatifs à l'admissibilité soient expulsés s'il y a lieu

Les gestionnaires de services municipaux ne mènent pas tous des enquêtes sur l'admissibilité des locataires

Aux termes de la *Loi sur les services de logement*, les gestionnaires de services municipaux doivent compter au sein de leur personnel des agents de révision de l'admissibilité, qui font enquête sur des allégations de dissimulation de renseignements ou de faux renseignements, mais les gestionnaires de services municipaux ne choisissent pas toujours d'en avoir. En effet, 18 des 38 répondants au sondage ont indiqué qu'ils n'avaient désigné aucune personne comme agent de révision de l'admissibilité (20 gestionnaires de services municipaux ont indiqué qu'ils l'avaient fait). Ces 18 gestionnaires de services municipaux n'avaient pas mis en place un processus d'enquête sur les allégations pour déterminer si les locataires dissimulaient des renseignements susceptibles d'entraîner leur inadmissibilité.

Ces enquêtes constituent un volet important de l'obligation de s'assurer de l'application régulière de la Loi et de l'offre de subventions de logement social aux locataires qui y sont véritablement admissibles.

Les gestionnaires de services municipaux qui mènent des enquêtes sur l'admissibilité des locataires ne font pas un suivi suffisant

Les gestionnaires de services municipaux sont autorisés, aux termes de la Loi, à demander à des locataires de quitter un logement lorsqu'ils découvrent que ces locataires ont dissimulé des renseignements ou ont fourni de faux renseignements pour obtenir des subventions auxquelles ils n'avaient pas droit. Nous avons cependant constaté qu'il arrive souvent que les gestionnaires de services municipaux n'exigent pas des fournisseurs de logements qu'ils demandent à ces locataires de quitter leur logement ou, s'ils portent la situation à l'attention des fournisseurs de logements, qu'ils ne font aucun suivi pour voir quelle mesure les fournisseurs de logements ont prise. Les fournisseurs de logements n'ont souvent guère de raison d'intervenir.

Par exemple, 42 % des 59 enquêtes menées par un gestionnaire de services municipal en 2016 ont permis de constater que des locataires avaient dissimulé des renseignements ou avaient fourni de faux renseignements (comme la déclaration d'un revenu inférieur au revenu véritable, ou la souslocation du logement à des amis ou de la famille) et qu'ils avaient été jugés inadmissibles à un logement social. Dans chacun de ces cas, le gestionnaire de services municipal ne savait pas si les locataires avaient quitté les lieux, ni si le fournisseur de logements leur avait demandé de quitter les lieux.

RECOMMANDATION 11

Afin de veiller davantage à ce que les subventions de logement social soient accordées aux seuls locataires admissibles, le ministère du Logement doit :

- exiger de tous les gestionnaires de services municipaux qu'ils mènent des enquêtes sur la révision de l'admissibilité;
- exiger des gestionnaires de services municipaux qu'ils élaborent et mettent en œuvre des politiques et des procédures qui sont uniformes à l'échelle de la province pour demander aux locataires inadmissibles qui fournissent de faux renseignements sur l'admissibilité de quitter les lieux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il reconnaît qu'il est important de régler les situations où les locataires font de fausses déclarations afin de recevoir une aide sous forme de loyer indexé sur le revenu aux fins d'un logement social. Suivant le cadre législatif en vigueur, cette administration au quotidien du logement social en Ontario incombe aux gestionnaires de services. Toutefois, le Ministère reconnaît qu'il faut apporter un changement dans ce domaine. Le Ministère travaillera avec les gestionnaires de services pour déterminer quels changements doivent être apportés afin de veiller davantage à ce que les subventions de logement social ne soient accordées qu'aux locataires admissibles.

4.6.2 Des milliers de logements sont inutilisés en raison de leur mauvais état

Les logements inoccupés ne peuvent être offerts à des locataires potentiels que s'ils satisfont à des normes minimales de salubrité et de sécurité, comme l'absence de moisissure, d'animaux nuisibles et d'insectes. En outre, les immeubles doivent aussi satisfaire à certaines exigences, notamment garantir de l'eau chaude et un chauffage et une toiture qui ne coule pas. De nombreux immeubles de logements sociaux de la province ont été construits il y a des décennies, et doivent être restaurés ou renouvelés.

En 2016, environ 6 300 logements sociaux inoccupés n'ont pu être offerts à des locataires potentiels. Le Ministère ne recueille aucun renseignement sur les raisons pour lesquelles un logement est inoccupé, mais il a reconnu que c'est en raison principalement du mauvais état.

Cinq répondants sur les 38 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu au sondage ont indiqué qu'ils ne pouvaient fournir de logement social au nombre minimum requis de ménages parce que les logements inoccupés n'étaient pas dans un état convenable. Ces cinq gestionnaires de services municipaux comptent pour environ la moitié des 187 000 ménages ou presque qui doivent obtenir un logement social aux termes de la Loi.

Ainsi, dans le cadre d'un sondage mené en 2015 – et rendu public – 37 % des locataires de logements sociaux de la ville de Toronto ont indiqué qu'il y avait des animaux nuisibles ou des insectes dans leurs immeubles, 26 %, que les murs ou les plafonds se détérioraient, et 23 %, que le chauffage ne fonctionnait pas bien. L'un des fournisseurs de logements les plus importants de Toronto, la Toronto Community Housing Corporation, a déclaré publiquement qu'il compte pour plus de 2,6 milliards de dollars de travaux de réparation en attente et que, sans un investissement en capital important, environ 46 000 logements seront dans un mauvais état ou dans un état critique d'ici 2023. Il prévoit fermer environ 7 500 de ces logements parce qu'ils ne satisferont pas à une qualité de vie minimum.

Nous avons aussi noté qu'en 2010, le Ministère a indiqué que la capacité des fournisseurs de logements était un problème qui les empêchait d'adhérer à de saines pratiques de gestion des biens. Il a indiqué que les fournisseurs de logements manquaient souvent de personnel expérimenté. Ce n'est qu'au printemps de 2016 que le Ministère a constitué un groupe de travail et lancé des discussions avec des intervenants. À ce jour, toutefois, aucun changement n'a été mis en œuvre.

De nombreux fournisseurs de logements n'ont pas de plans de gestion des biens adéquats, d'où la détérioration de l'état des immeubles

Afin de veiller à ce que leurs immeubles et leurs logements soient tenus en bon état, les fournisseurs de logements doivent mettre en œuvre des plans de gestion des biens adéquats et posséder des réserves suffisantes afin que les logements qui se libèrent puissent être offerts dans un état convenable à des locataires potentiels. Les gestionnaires de services municipaux effectuent des examens opérationnels périodiques des fournisseurs de logements pour veiller à ce que ces derniers, entre autres choses, mettent en œuvre des plans de gestion des biens et possèdent des réserves pour immobilisations suffisantes.

Chez les 9 gestionnaires de services municipaux visités, où nous avons étudié ces examens opérationnels, environ la moitié des 81 fournisseurs de logements de notre échantillon n'avaient pas de plans de gestion des biens adéquats ou, s'ils en avaient un, ils ne les suivaient pas, et dans certains cas ils avaient épuisé leurs réserves pour immobilisations.

Pour qu'un immeuble soit entretenu de manière appropriée à mesure qu'il vieillit, les fournisseurs de logements doivent absolument établir et mettre à jour des plans de gestion des biens. Ainsi, l'extérieur d'un immeuble pourrait nécessiter des travaux d'entretien et de réparation saisonniers, alors que les fenêtres pourraient devoir être remplacées tous les 8 à 20 ans. Ces plans font en sorte également que toutes les activités d'entretien de routine soient prévues, menées et documentées, et que le fournisseur de logements puisse vérifier si le personnel ou les entrepreneurs effectuent les travaux ainsi qu'ils le doivent.

Les examens des gestionnaires de services municipaux ont indiqué qu'il arrivait souvent que les fournisseurs de logements ne maintiennent pas ni ne mettent à jour ou en œuvre des plans de gestion des biens. En conséquence, ces fournisseurs de logements ne seraient pas en mesure de remédier à la détérioration de leurs immeubles ni de prévoir à quel moment il faudrait procéder à la réparation de certaines composantes de l'immeuble.

Un gestionnaire de services municipal nous a informés que l'omission d'un fournisseur de logements de mettre en œuvre un plan de gestion des biens pour les systèmes de chauffage avait mené à de nombreuses interruptions de chauffage pour 71 ménages pendant deux hivers, dont une interruption de chauffage qui s'était étalée sur 48 heures consécutives.

Certains fournisseurs de logements ont épuisé leurs réserves pour immobilisations, de sorte qu'ils ne disposent pas de suffisamment de fonds pour procéder à d'importants travaux de réparation

Chez sept gestionnaires visités qui avaient évalué si les fournisseurs de logements avaient des réserves pour immobilisations suffisantes, nous avons constaté qu'environ 30 % à 60 % des fournisseurs de logements de notre échantillon avaient épuisé leurs réserves pour immobilisations au cours de l'année où les gestionnaires de services municipaux avaient examiné leurs activités.

Une réserve pour immobilisations est un compte particulier tenu par un fournisseur de logements pour s'assurer qu'il dispose de suffisamment de fonds pour répondre aux besoins à cet égard à l'avenir et effectuer des travaux de réparations. Ainsi, lorsque le toit d'un immeuble arrive au terme de sa durée de vie prévue, le fournisseur devrait être en mesure de remplacer celui-ci à même le fonds de sa réserve pour immobilisations plutôt que sur le budget de fonctionnement de l'exercice alors en cours.

Aux termes de la Loi, les fournisseurs de logements doivent contribuer annuellement à leurs réserves pour immobilisations, mais les gestionnaires de services municipaux ont indiqué que les fournisseurs de logements avaient souvent épuisé leurs réserves pour immobilisations parce qu'ils n'y avaient pas contribué chaque année, ou encore parce qu'ils y avaient contribué un montant inférieur à celui qu'ils étaient tenus de contribuer.

Par exemple, un fournisseur de logements d'une région donnée devait avoir 881 000 $ dans sa réserve pour immobilisations, mais il avait omis d'y verser une somme de 300 000 $, de sorte que sa réserve présentait un manque à gagner d'un tiers. En conséquence, le fournisseur de logements ne serait probablement pas en mesure d'assumer le coût des travaux de réparations en immobilisations importants au besoin.

RECOMMANDATION 12

Afin de veiller à ce que les logements libres soient dans un état convenable et d'assurer la durabilité à long terme des immeubles, le ministère du Logement doit travailler avec les gestionnaires de services municipaux et le gouvernement fédéral pour concevoir une stratégie visant à effectuer les travaux de réparation et d'entretien en attente dans le parc de logements sociaux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Les stratégies et les investissements visant à assurer la viabilité constante du parc de logements sociaux sont un aspect clé des négociations menées entre l'Ontario et le gouvernement fédéral concernant les investissements associés à la Stratégie nationale en matière de logement.

De nouveaux investissements tireraient parti des investissements déjà faits par le Ministère dans le cadre du Programme de gestion des biens en matière de logement social afin de promouvoir l'utilisation de pratiques de gestion des biens à jour dans les secteurs municipal, des organismes sans but lucratif et des coopératives. Les fonds qui proviennent à l'heure actuelle du Plan d'action contre le changement climatique de l'Ontario sont consacrés à la modernisation des immeubles de logements sociaux visant à y réduire les émissions de gaz à effet de serre.

RECOMMANDATION 13

Afin d'encourager les fournisseurs de logements à prendre des décisions réfléchies au chapitre de la gestion des biens et de l'administration des logements sociaux, le ministère du Logement doit :

- énoncer des normes et des cotes d'accréditation pour les fournisseurs de logements aux fins de la production de rapports publics;
- exiger des gestionnaires de services municipaux qu'ils évaluent les activités des fournisseurs de logements afin de leur accorder la cote qu'ils méritent;
- recueillir les résultats périodiquement et en faire rapport;
- offrir aux fournisseurs de logements une formation, des ressources et des soutiens afin qu'ils puissent surmonter les défis auxquels ils sont confrontés à l'heure actuelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Dans le cadre de la modernisation du logement social, il tiendra des consultations sur les normes à appliquer à l'égard des fournisseurs de logements, ainsi que sur des façons de mesurer et de faire rapport des normes auxquelles ils doivent adhérer. Il s'intéressera également à la question du soutien au renforcement de la capacité des fournisseurs de logements.

4.6.3 L'on a constaté que les fournisseurs de logements attribuent des logements libres à des locataires non bénéficiaires de logements sociaux

Les fournisseurs de logements ne sont pas tenus d'attribuer la totalité de leurs logements à des locataires de logements sociaux. D'après leurs contrats individuels, ils doivent atteindre un certain objectif – par exemple, 75 % des logements

doivent être attribués à des locataires de logements sociaux, tandis que les 25 % qui restent pourraient être offerts à d'autres personnes. Ces objectifs ont été fixés pour la plupart il y a plusieurs décennies, lorsque ces immeubles ont été construits.

Sur les 38 gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à la question de notre sondage à cet égard, 11 ont indiqué qu'ils ne pouvaient offrir un logement social au nombre minimal requis de ménages parce que les fournisseurs attribuaient des logements libres à des locataires non bénéficiaires d'un logement social. Ces 11 gestionnaires de services municipaux représentent les deux tiers environ des 187 000 ménages ou presque qui doivent obtenir un logement social conformément à la Loi.

L'examen des dossiers chez les gestionnaires de services municipaux visités nous a permis de constater ceci :

- dans une région donnée, 29 des 39 (74 %) fournisseurs de logements ne satisfaisaient pas aux objectifs en matière de logements sociaux. Un fournisseur était supposé fournir 50 logements sociaux, alors qu'il n'en fournissait que 30.
- De même, 29 des 34 (85 %) fournisseurs de logements d'une autre région n'avaient pas atteint non plus leurs objectifs en matière de logement social.

Même si, d'après leurs contrats, les fournisseurs de services sont tenus en droit d'atteindre leurs objectifs et de fournir le nombre requis de logements aux bénéficiaires de logements sociaux, les gestionnaires de services municipaux restent inactifs lorsqu'ils n'en font rien. Dans de nombreux cas, ils n'auraient pas les ressources nécessaires pour prendre des mesures en droit contre leurs fournisseurs de logements même s'ils étaient tentés de le faire.

Le Ministère ignore combien de logements réservés au logement social étaient occupés par des locataires non bénéficiaires de logements sociaux.

Les fournisseurs évitent les locataires de logements sociaux en raison de la complexité des exigences administratives

Les gestionnaires de services municipaux qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que les fournisseurs de logements évitent les demandeurs qui figurent sur les listes d'attente d'un logement social du fait principalement que le calcul des revenus des locataires est excessivement compliqué. Le loyer des locataires équivaut à 30 % de leur revenu avant impôt, lequel est calculé en fonction de règles et de règlements prescrits sous le régime de la Loi. Il y a plus de 60 types de revenus qui sont expressément exclus du calcul du revenu d'un locataire. Ainsi, les intérêts gagnés dans un compte de banque sur un solde inférieur à 5 000 $ sont exclus du revenu, alors que les intérêts gagnés sur un solde de plus de 5 000 $ sont inclus.

En outre, certaines modalités de calcul entraînent des loyers inéquitables pour des locataires dont les situations sont similaires. Par exemple, le revenu d'un étudiant collégial ou universitaire à temps plein est exclu du calcul du revenu du ménage, alors que le revenu du particulier qui retourne à temps plein à des études postsecondaires après plus de cinq ans est inclus dans le calcul du revenu du ménage.

Depuis 2010, le Ministère a reconnu les complexités du calcul des revenus des locataires. Ce n'est qu'en 2017 cependant qu'il a constitué un groupe de travail dont l'objectif est de remédier aux complexités et de simplifier les calculs des loyers. À la date de notre audit, toutefois, le Ministère n'avait pris aucune décision sur la simplification du calcul des loyers.

En raison de la complexité des règles du calcul, les fournisseurs de logements commettent des erreurs

Le Ministère a reconnu que les règles de calcul du revenu peuvent semer la confusion chez les fournisseurs et créer des difficultés au niveau de l'administration. Un gestionnaire de services

municipal nous a informé que les fournisseurs de logements commettent souvent des erreurs attribuables à la complexité des règles, énoncées dans la Loi, sur le calcul et la documentation des revenus des locataires. Le personnel des fournisseurs de logements qui effectuent ces calculs pourraient ne pas nécessairement posséder les connaissances financières requises pour appliquer la totalité des règles correctement.

Lors des examens effectués par les gestionnaires de services municipaux auprès des fournisseurs de services, dans le cadre desquels ils se sont assurés que les fournisseurs calculaient correctement les revenus des locataires et réclamaient le juste loyer, nous avons noté que les fournisseurs avaient commis des erreurs fréquentes dans le calcul du revenu d'un locataire et qu'en conséquence, un loyer incorrect avait été payé. Par exemple, dans 6 des 10 examens de fournisseurs de logements effectués par un gestionnaire de services municipal, nous avons constaté que les fournisseurs de logements avaient commis des erreurs dans le calcul des revenus des locataires et avaient réclamé des loyers inexacts. Un autre gestionnaire de services municipal a examiné les calculs du loyer par un fournisseur de logements sur une période de cinq ans et conclu qu'au total, le fournisseur avait réclamé à certains locataires un montant de 20 000 $ en trop et, à d'autres, un montant de 110 000 $ en moins, ce qui avait engendré une perte nette de 90 000 $.

Les employés des fournisseurs de logements trouvent difficile d'appliquer les règles complexes du calcul du revenu, alors il n'est pas surprenant que de nombreux locataires ne comprennent pas très bien ces règles non plus. Les gestionnaires de services municipaux nous ont indiqué qu'en raison de la complexité des règles relatives à la déclaration du revenu, il est difficile pour les locataires de se conformer. C'est particulièrement le cas pour ceux qui doivent surmonter des obstacles supplémentaires, comme un manque de connaissances en anglais ou un handicap mental.

RECOMMANDATION 14

Afin d'assurer davantage l'exactitude du calcul des loyers et l'allégement du fardeau administratif que représente le calcul des loyers, le ministère du Logement doit de concert avec les gestionnaires de services municipaux prendre des mesures simplifiant le calcul du loyer indexé sur le revenu prévu dans la *Loi sur les services de logement*.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Dans le cadre de la mise à jour de la Stratégie à long terme de logement abordable, il s'est engagé à travailler avec les gestionnaires de services, les fournisseurs de logements et les autres ministères pour simplifier le calcul des loyers indexés sur le revenu (LIR) et harmoniser la définition de revenu de sorte que celle-ci soit conforme à d'autres programmes fondés sur le revenu.

Au terme de travaux prioritaires sur le Cadre pour les prestations de logement transférables, le Ministère a constitué un groupe de travail sur la simplification du LIR qui formulera des recommandations au gouvernement.

4.7 Le Ministère met en œuvre une nouvelle subvention transférable dans l'espoir de remédier à l'incapacité des gestionnaires de services municipaux de satisfaire à la norme législative relative aux subventions de logement social

Ainsi qu'il en est question dans la **section 2.4**, en septembre 2017, le Ministère a commencé à permettre aux gestionnaires de services municipaux de verser des subventions de logement social *transférables*. Les locataires de logements sociaux peuvent utiliser cette subvention transférable pour payer le loyer de tout logement où ils choisissent de vivre, et non pas seulement des logements

qui ont été désignés spécifiquement comme étant des logements sociaux. Le gestionnaire de services municipal verse la subvention transférable directement au ménage, et ce dernier se sert de cette subvention pour verser un loyer au propriétaire.

Si elle est utilisée par les gestionnaires de services municipaux, la subvention au logement transférable devient un excellent outil pour veiller à ce que la norme des 186 717 subventions requises par la Loi soit respectée à l'avenir – la nature transférable de la subvention règle les problèmes (relevés dans la **section 4.6**) qui, par le passé, ont empêché les gestionnaires de services municipaux de satisfaire à cette norme.

Toutefois, la disponibilité d'un outil n'en garantit pas l'*utilisation* par les gestionnaires de services municipaux. Nous avons constaté que le Ministère a reconnu le risque que les gestionnaires de services municipaux répugnent à mettre en œuvre et à utiliser l'outil pour tenter de satisfaire à la norme législative non respectée. Étant donné que le Ministère ne s'assure pas que les gestionnaires de services municipaux satisfont à la norme législative et que l'utilisation du nouvel outil n'est pas obligatoire, il existe encore un risque qu'il ne soit pas encore satisfait à la norme.

RECOMMANDATION 15

Afin de veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux satisfassent à la norme consistant à fournir un logement social à un nombre minimum de 186 717 ménages, ainsi qu'il est prévu dans la *Loi sur les services de logement*, le ministère du Logement doit encourager l'utilisation de la nouvelle subvention au logement transférable dans les aires de services où il n'est pas satisfait à la norme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et continuera d'encourager les gestionnaires de services à utiliser le nouveau Cadre pour les prestations de logement transférables afin qu'ils satisfassent à leurs normes de niveau de service. En outre, le Ministère travaillera avec les pionniers et concevra un cadre permettant d'évaluer l'application et les résultats du Cadre pour les prestations de logement transférables.

Annexe 1 : Nombre minimum de subventions relatives au logement social que les gestionnaires de services municipaux doivent verser conformément à la *Loi de 2011 sur les services de logement*

Source des données : *Loi de 2011 sur les services de logement*

Aire de service	Nombre minimum de subventions
Algoma*	464
Brantford	1 645
Bruce	601
Chatham-Kent	1 365
Cochrane*	1 959
Cornwall	1 843
Dufferin	456
Durham	4 446
Grey	1 210
Halton	2 953
Hamilton	9 257
Hastings	1 980
Huron	529
Kawartha Lakes	871
Kenora*	867
Kingston	2 003
Lambton	1 075
Lanark	771
Leeds et Grenville	987
Lennox et Addington	497
London	5 939
Manitoulin-Sudbury*	323
Muskoka	476
Niagara	5 471

Aire de service	Nombre minimum de subventions
Nipissing*	1 522
Norfolk	656
Northumberland	677
Ottawa	16 502
Oxford	1 020
Parry Sound*	278
Peel	8 424
Peterborough	1 569
Prescott et Russell	682
Rainy River*	438
Renfrew	1 275
Sault Ste. Marie*	1 869
Simcoe	2 801
St. Thomas	946
Stratford	993
Sudbury	3 603
Thunder Bay*	3 601
Timiskaming*	589
Toronto	73 346
Waterloo	5 882
Wellington	2 342
Windsor	5 726
York	3 988
Total provincial	**186 717**

* Dans le Nord de l'Ontario, chaque municipalité n'est pas un gestionnaire de services. La province a mis sur pied des conseils d'administration de district des services sociaux, qui agissent comme gestionnaires de services pour plus d'une municipalité.

Annexe 2 : Critères de l'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Les rôles et les responsabilités sont énoncés en des termes clairs et les obligations de rendre compte sont établies par le ministère du Logement et les organismes gestionnaires de services pour veiller à ce que les programmes de logement soient offerts de façon équitable, efficace et rentable, et conformément aux exigences législatives, contractuelles et des programmes.
2.	Le besoin de programmes de logements est surveillé et les ressources sont attribuées et planifiées en conséquence de manière que l'objectif du gouvernement provincial de faire en sorte que les Ontariens admissibles aient un chez soi abordable soit atteint.
3.	L'attribution du financement est coordonnée avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement compte tenu des besoins établis, en proportion avec la valeur des programmes de logements qui doivent être offerts par les organismes gestionnaires de services, et évalués en temps opportun.
4.	Les mesures du rendement et les objectifs à cet égard sont établis, surveillés et comparés avec les résultats mêmes afin que les résultats souhaités en ce qui concerne les programmes de logements soient atteints et que les mesures correctrices soient prises en temps opportun lorsque des problèmes sont relevés.
5.	Des renseignements financiers et opérationnels exacts, opportuns et complets sont recueillis régulièrement sur les programmes de logements pour en évaluer le rendement, l'efficacité et l'efficience, et les résultats sont rendus publics.

Annexe 3 : Composition démographique des listes d'attente dans toutes les aires de services municipales, en décembre 2016

Source des données : ministère du Logement

	Adultes célibataires et couples		Familles avec personnes à charge		Personnes âgées		Total
Aire de services	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre
Algoma*	59	23	83	32	118	45	**260**
Brantford	399	30	405	30	542	40	**1 346**
Bruce	69	19	128	35	168	46	**365**
Chatham-Kent	126	28	198	43	134	29	**458**
Cochrane*	528	33	628	39	444	28	**1 600**
Cornwall	175	24	271	37	280	39	**726**
Dufferin	109	21	233	45	176	34	**518**
Durham	2 525	42	1 583	26	1 966	32	**6 074**
Grey	143	23	146	23	345	54	**634**
Halton	1 266	38	1 161	35	894	27	**3 321**
Hamilton	2 646	44	800	13	2 508	42	**5 954**
Hasting	428	29	278	19	787	53	**1 493**
Huron	65	24	44	16	162	60	**271**
Kawartha Lakes	261	22	468	39	472	39	**1 201**
Kenora*	240	33	119	17	362	50	**721**
Kingston	252	23	160	14	703	63	**1 115**
Lambton	59	20	66	23	167	57	**292**
Lanark	108	23	101	22	255	55	**464**
Leeds et Grenville	54	15	115	33	184	52	**353**
Lennox et Addington	82	19	81	19	268	62	**431**
London	956	34	102	4	1 762	62	**2 820**
Manitoulin-Sudbury*	109	22	166	33	221	45	**496**
Muskoka	126	18	140	20	444	63	**710**
Niagara	1 053	24	1 868	42	1 522	34	**4 443**
Nipissing*	159	20	205	25	446	55	**810**
Norfolk	63	21	87	29	145	49	**295**
Northumberland	97	20	154	32	229	48	**480**
Ottawa	3 421	34	2 263	23	4 368	43	**10 052**
Oxford	405	27	272	18	823	55	**1 500**
Parry Sound*	106	26	68	17	232	57	**406**
Peel	6 150	47	3 484	27	3 324	26	**12 958**
Peterborough	235	16	635	42	646	43	**1 516**
Prescott et Russell	237	28	402	48	193	23	**832**
Rainy River*	47	48	20	21	30	31	**97**
Renfrew	310	31	234	23	452	45	**996**
Sault Ste. Marie*	258	20	295	23	752	58	**1 305**

	Adultes célibataires et couples		Familles avec personnes à charge		Personnes âgées		Total
Aire de services	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre
Simcoe	698	22	1 354	43	1 123	35	**3 175**
St. Thomas	141	35	62	15	200	50	**403**
Stratford	53	23	30	13	144	63	**227**
Sudbury	209	14	473	32	794	54	**1 476**
Thunder Bay*	174	20	119	14	558	66	**851**
Timiskaming*	60	24	158	63	31	12	**249**
Toronto	25 513	28	31 171	35	33 211	37	**89 895**
Waterloo	1 068	39	726	27	917	34	**2 711**
Wellington	497	33	399	27	601	40	**1 497**
Windsor	1 173	35	862	26	1 315	39	**3 350**
York	3 402	24	7 756	55	2 874	20	**14 032**
Total provincial	**56 314**		**60 573**		**68 292**		**185 179**
Moyenne provinciale		**30**		**33**		**37**	

* Dans le Nord de l'Ontario, chaque municipalité n'est pas un gestionnaire de services. La province a mis sur pied des conseils d'administration de district des services sociaux, qui jouent le rôle de gestionnaires de services pour plus d'une municipalité.

Chapitre 4

Vers une plus grande obligation de rendre compte – Qualité des rapports annuels

Chaque année, notre Rapport annuel traite de questions touchant la reddition de compte et des initiatives pour l'améliorer au sein du gouvernement et du secteur parapublic. Cette année, en plus des questions de reddition de comptes soulevées dans nos audits d'optimisation des ressources, nous avons examiné la qualité des rapports annuels dans lesquels les organismes provinciaux et les organisations du secteur parapublic rendent compte au public de leurs activités. La reddition de comptes exige une divulgation complète, claire et exacte des renseignements opérationnels et financiers qui fait partie des exigences énoncées dans les mandats des entités du gouvernement et secteur parapublic. Comme l'indique le présent chapitre, bon nombre d'organismes du gouvernement et du secteur parapublic pourraient rehausser la qualité de leur reddition de comptes dans leurs rapports annuels.

1.0 Résumé

Le rapport annuel d'une organisation du secteur public, y compris ses états financiers audités, renferme des détails sur ses activités et vise à donner au ministre responsable, à tous les membres de l'Assemblée législative et au public une vue d'ensemble de sa performance opérationnelle et financière. Les exigences et l'échéancier de la production des rapports annuels des organismes du gouvernement et du secteur parapublic sont généralement régis par la loi constitutive de l'organisme, un protocole d'entente (PE) entre l'organisme et le ministre responsable ou une directive du Conseil de gestion du gouvernement (un PE est une entente administrative qui encadre la relation entre l'organisme et le ministre responsable; il précise les attentes et les politiques énoncées dans la loi portant création de l'organisme).

Les sociétés privées cotées en bourse (c.-à-d. dont les actions se transigent sur le marché libre) sont également tenues par la loi de publier un rapport annuel. Ces rapports doivent respecter des normes élevées, et renseigner les actionnaires au sujet des résultats financiers de la société, des tendances de ses dépenses et de sa santé financière et organisationnelle globale. Nous ne voyons aucune raison de considérer autrement les rapports annuels des organisations du secteur public. Les Ontariennes et les Ontariens financent ces organisations par leurs impôts; ils devraient donc s'attendre à ce que leurs rapports annuels renferment des informations complètes et utiles.

La plupart des organismes provinciaux doivent produire leur rapport annuel et le présenter au ministre dont ils relèvent dans un délai prescrit. Les ministres doivent ensuite examiner ces rapports et les rendre publics soit en les « déposant » (en les présentant officiellement) à l'Assemblée législative, soit en les approuvant aux fins de publication sur le site Web de l'organisme ou du gouvernement. De

même, les organisations du secteur parapublic – comme les hôpitaux, les collèges et les universités – produisent aussi des rapports annuels, mais elles ne les soumettent pas à l'examen du gouvernement. Elles les affichent plutôt directement sur leur site Web dans les six mois suivant la fin de leur exercice.

Les directives du gouvernement établissent le contenu obligatoire des rapports annuels de la plupart des organismes. En outre, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a publié un énoncé de pratiques recommandées (EPR) en lien avec la présentation de renseignements complémentaires en plus de ceux contenus dans les états financiers. L'EPR fournit des consignes générales aux organisations, dont celles qui préparent un rapport annuel. Sans être obligatoires, ces pratiques redditionnelles sont encouragées.

Nous avons examiné en quoi les rapports annuels des organismes respectent les directives du gouvernement et les lignes directrices de l'EPR en ce qui a trait aux rapports annuels. Plus précisément, nous nous sommes penchés sur une directive qui s'applique aux organismes provinciaux et sur une autre qui vise les organisations du secteur paragouvernemental, et nous avons comparé leurs exigences obligatoires aux renseignements dont l'EPR encourage la présentation. L'EPR va plus loin que ces deux directives :

- En vertu des directives, les organismes provinciaux et les organisations du secteur parapublic doivent inclure des mesures et des cibles de performance dans leurs rapports annuels. L'EPR encourage à faire en sorte que ces mesures de performance et leurs cibles connexes soient axées sur les « résultats » plutôt que seulement sur les « extrants ». Autrement dit, les mesures ne doivent pas cibler que les mesures, les services ou les produits émanant de l'entité (les extrants); elles devraient également mesurer les avantages ou les résultats positifs qui résultent de ces extrants.
- En vertu des directives, les organismes provinciaux et les organisations du secteur parapublic doivent inclure une analyse de leur performance dans leur rapport annuel ou dans d'autres renseignements qu'ils mettent à la disposition du public (les organismes provinciaux doivent analyser leur performance financière et opérationnelle, alors que les organisations du secteur parapublic ne sont tenues d'analyser que leur performance opérationnelle). L'EPR encourage à inclure dans cette analyse les risques importants et les autres facteurs qui ont affecté le rendement, et à expliquer cet effet.
- L'EPR encourage à faire en sorte que les rapports annuels informent le lecteur du coût des résultats de rendement obtenus, de manière à faire le lien entre les renseignements financiers et non financiers sur le rendement.

Nous encourageons toutes les entités du secteur public à inclure dans leurs rapports annuels non seulement les renseignements exigés en vertu de la directive applicable, mais aussi ceux que suggère l'EPR, ce qui rehausserait l'utilité et la fiabilité de ces rapports annuels.

La directive qui s'applique aux organisations du secteur paragouvernemental comporte mois d'exigences que celle qui vise les organismes provinciaux. Plus précisément, les rapports annuels des organisations du secteur parapublic ne sont pas tenus d'analyser le rendement financier de ces dernières (ou de discuter des écarts entre leurs résultats financiers réels et leurs estimations). Nous encourageons ces organisations à intégrer cette analyse à leurs rapports annuels.

Nous avons constaté que seulement deux des 28 rapports annuels d'entités que nous avons examinés respectaient tous les critères de l'EPR énoncés aux **figures 1** et **2** (ces 28 entités comprenaient 15 organismes provinciaux, 12 organisations du secteur parapublic et 1 « autre » organisation). Quatre autres rapports étaient conformes à tous les critères sauf un. Les autres rapports annuels faisaient abstraction d'une plus

Chapitre 4

Figure 1 : Prise en compte de certains critères de l'EPR et observation de certaines exigences de la Directive concernant les organismes et les nominations par les organismes provinciaux dans leurs rapports annuels pour 2015-2016[1]

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Inclus dans le rapport annuel?						
Organismes provinciaux	**Mesures de performance[2]**	**Cibles de performance[2]**	**États financiers audités[3]**	**Analyse financière[4]**	**Analyse des écarts[4]**	**Liens entre les données financières et non financières[5]**	**Étude des risques[6]**
AgriCorp	O[7]	O	O	O	s.o.[8]	O	O
Agence de foresterie du parc Algonquin	O[9]	O	O	O	O	O	O
Régie des alcools de l'Ontario	O[9]	O	O	O	O	N	O
Commission de l'énergie de l'Ontario	O[9]	O	O	O	O	O	N
Société des loteries et des jeux de l'Ontario	O[7]	O	O	O	O	N	O
Metrolinx	O[7]	O	O	O	O	N	N
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario	O[7]	O	O	O	O	N	N
Agence ontarienne des eaux	O[9]	O	O	O	O	N	N
Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier	O[9]	O	O	O	O	N	N
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario	O[9]	N	O	O	O	N	O
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto	O[10]	O	O	N	s.o.[8]	O	N
Institut de recherche agricole de l'Ontario	N	N	O	N	N	N	N
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation	N	N	O	N	N	N	N
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO)	N	N	O	N	N	N	N
Centre des sciences de l'Ontario	N	N	O	N	N	N	N
% d'organismes ayant inclus ce contenu	**73**	**67**	**100**	**67**	**69**	**27**	**33**
% d'organismes n'ayant pas inclus ce contenu	**27**	**33**	**0**	**33**	**31**	**73**	**67**

1. Les organismes provinciaux sont classés par ordre décroissant de conformité de leur rapport annuel pour 2015-2016 avec les critères de l'EPR et les exigences de la Directive.
2. Les mesures et les cibles de performance se rapportent aux exigences de la Directive concernant l'analyse de la performance opérationnelle comme l'indique le *Guide to Developing Annual Reports for Provincial Agencies* du Secrétariat du Conseil du Trésor et aux critères de l'EPR sur la description des résultats réels et leur comparaison aux résultats prévus et l'explication des écarts significatifs.
3. Les résultats financiers audités sont une exigence de la Directive.
4. L'analyse financière et l'analyse des écarts se rapportent aux critères de l'EPR à la note 2 et aux critères sur la fourniture de d'information comparative sur les tendances, des points et données de référence ou encore la performance d'organismes similaires lorsque ces comparaisons aideraient les utilisateurs à interpréter et à utiliser l'information fournie. Ces critères se rapportent aussi à l'exigence énoncée dans la Directive au sujet de l'analyse de la performance financière conformément au guide susmentionné du Secrétariat du Conseil du Trésor.
5. Les liens entre les données financières et non financières se rapportent au critère de l'EPR sur l'établissement de liens entre l'information financière et non financière pour montrer comment les ressources et les stratégies influencent les résultats.
6. L'étude des risques se rapporte aux critères de l'EPR concernant la formulation des importantes leçons apprises au cours de la période de rapport et de leurs répercussions et l'inclusion de renseignements à propos des facteurs clés qui sont déterminants à la compréhension de la performance.
7. Les mesures de performance comprennent des mesures fondées sur les extrants et d'autres fondées sur les résultats.
8. Il n'y avait pas d'écart significatif à analyser.
9. Les mesures de performance sont uniquement fondées sur les extrants.
10. Les mesures de performance sont fondées sur les résultats.

Figure 2 : Intégration de certains critères de l'EPR dans les rapports annuels des organisations du secteur parapublic pour 2015-2016[1]

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Inclus dans le rapport annuel?					
	Mesures de performance[2]	Cibles de performance[2]	Analyse financière[3]	Analyse des écarts[3]	Liens entre les données financières et non financières[4]	Étude des risques[5]
Organisations du secteur parapublic						
Hôpital général de Norfolk	O[6]	O	O	O	N	N
Université Brock	O[7]	N	O	O	N	N
Collège Cambrian	O[6]	O	O	N	N	N
Université Queen's	N	N	O	O	N	O
Collège Georgian	O[6]	O	N	N	N	N
Muskoka Algonquin Healthcare	O[6]	O	N	N	N	N
Collège Seneca	O[8]	O	N	N	N	N
Collège Mohawk	O[7]	N	N	N	N	N
Halton Healthcare Services Group	N	N	N	s.o.[9]	N	N
Hôpital régional Humber River	N	N	N	s.o.[10]	N	N
Centre de santé de St-Joseph - Toronto	N	N	N	s.o.[9]	N	N
Trillium Health Partners	N	N	N	N	N	N
Université McMaster[11]	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Université de Toronto[11]	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
% d'organisations ayant inclus ce contenu	**43**	**36**	**43**	**45**	**14**	**14**
% d'organisations n'ayant pas inclus ce contenu	**57**	**64**	**57**	**55**	**86**	**86**
Autre						
Ontario Power Generation	O[8]	N	O	O	O	O

1. Les organisations du secteur parapublic sont classées par ordre décroissant de conformité de leur rapport annuel pour 2015 2016 avec les critères de l'EPR et les exigences de la Directive.
2. Les mesures et les cibles de performance se rapportent aux critères de l'EPR sur la description des résultats réels et leur comparaison aux résultats prévus et l'explication des écarts significatifs.
3. L'analyse financière et l'analyse des écarts se rapportent aux critères de l'EPR à la note 2 et aux critères sur la fourniture d'information comparative sur les tendances, des points et données de référence ou encore la performance d'organismes similaires lorsque ces comparaisons aideraient les utilisateurs à interpréter et à utiliser l'information fournie.
4. Les liens entre les données financières et non financières se rapportent au critère de l'EPR sur l'établissement de liens entre l'information financière et non financière pour montrer comment les ressources et les stratégies influencent les résultats.
5. L'étude des risques se rapporte aux critères de l'EPR concernant la formulation des importantes leçons apprises au cours de la période de rapport et de leurs répercussions et l'inclusion de renseignements à propos des facteurs clés qui sont déterminants à la compréhension de la performance.
6. Les mesures de performance comprennent des mesures fondées sur les extrants et d'autres fondées sur les résultats.
7. Les mesures de performance sont fondées sur les résultats.
8. Les mesures de performance sont uniquement fondées sur les extrants.
9. Il n'y avait pas d'écart significatif à analyser.
10. Impossible de déterminer l'écart en l'absence de l'information nécessaire.
11. Aucun rapport annuel n'a été préparé.

grande quantité de renseignements recommandés par l'EPR. Nous avons noté qu'il serait bon que les rapports annuels d'un secteur en particulier (celui des hôpitaux) fournissent davantage de renseignements et des informations plus utiles à leurs lecteurs.

Nous avons constaté que, dans l'ensemble, les rapports annuels que nous avons examinés étaient compréhensibles et rédigés dans un langage simple. Nous avons toutefois relevé des aspects où des améliorations pourraient être apportées afin de rehausser la reddition de comptes et la transparence. Nous avons plus précisément constaté ce qui suit :

- **Les mesures de performance n'étaient pas toujours clairement identifiées.** Quatre des 15 organismes provinciaux et 5 des 12 organisations du secteur parapublic n'ont pas clairement identifié leurs mesures de performance. Ontario Power Generation a inclus des mesures de performance dans son rapport annuel. De nombreux organismes énoncent leurs mesures de performance dans leurs plans d'activités plutôt que dans leurs rapports annuels. Comme un rapport annuel résume la performance d'un organisme au cours de l'année, le lecteur s'attendrait à y trouver une étude quelconque des mesures de performance de l'organisme au lieu de devoir lire de multiples rapports pour déterminer comment l'entité évalue sa performance.
- **Absence d'analyse des résultats de performance.** Des 28 rapports annuels que nous avons examinés (deux autres organisations n'avaient pas de rapport annuel), seulement 15 (54 %) énonçaient des cibles de performance et 12 de ces derniers (80 %) comparaient leurs résultats déclarés aux cibles de performance fixées antérieurement. Cette étude est déterminante pour que l'entité puisse cerner où elle n'a pas atteint ses cibles, et pourquoi. C'est aussi une occasion pour l'entité d'aborder d'éventuelles stratégies pour corriger la situation.
- **Il faut davantage de rapports fondés sur les résultats.** Nous constatons qu'il faut rendre davantage compte des résultats dans les rapports annuels. Les résultats découlent des extrants. En d'autres mots, ils reflètent les conséquences des mesures prises (les avantages que procure un service ou un programme, par exemple). De façon générale, les mesures axées sur les extrants sont plus faciles à compiler puisqu'ils décrivent le niveau d'activité d'une entité. Les résultats sont plus difficiles à surveiller et à compiler, mais ils fourniraient une information plus significative au public.
- **De nombreux rapports annuels ne renfermaient pas d'analyse financière.** Tout compte fait, 5 des 15 rapports annuels d'organismes provinciaux et 8 de ceux des 12 organisations du secteur parapublic que nous avons examinés ne contenaient pas d'analyse du rendement financier. Le rapport annuel de l'autre entité de notre échantillon – Ontario Power Generation – s'accompagnait d'une analyse de la performance financière. Les rapports annuels de tous les organismes provinciaux que nous avons examinés renfermaient des états financiers audités; c'était également le cas de près de la moitié des rapports annuels des organisations du secteur parapublic. À une exception près, les organisations du secteur parapublic qui n'ont pas inclus d'états financiers audités dans leur rapport annuel ont affiché ces états sur leur site Web. Même si, à elle seule, l'inclusion d'états financiers audités ne constitue pas une analyse financière, cela fournit tout de même un point de départ au lecteur. L'inclusion d'une étude et d'une analyse quelconques du rendement financier au regard des buts et des objectifs d'une entité est déterminante pour aider le public à comprendre cet aspect de la performance.
- **L'information financière et non financière n'est pas suffisamment liée.** Quatre

des 15 rapports annuels d'organismes provinciaux et aucun des 12 rapports annuels d'organisations du secteur parapublic établissaient ce lien. Ontario Power Generation établit ce lien. Le lien entre l'information financière et non financière aide le lecteur à évaluer comment l'entité a utilisé ses ressources pendant la période de rapport et ce que les ressources utilisées ont permis de réaliser.

- **Les risques clés pesant sur les entités publiques n'étaient souvent pas expliqués.** Dix des 15 rapports annuels d'organismes provinciaux et 11 des 12 rapports d'organisations du secteur parapublic ne traitaient pas des risques ou ne le faisaient que de façon limitée. Le rapport annuel d'Ontario Power Generation renfermait une étude des risques. Une étude exhaustive des risques fournit à l'Assemblée législative et au public des points de vue au sujet des risques auxquels les entités sont confrontées, de leurs conséquences et des plans établis par les entités s'y attaquer.
- **Absence de mesures et de cibles de performance dans le Rapport annuel de la province de l'Ontario pour 2015-2016.** À défaut d'une étude sur la façon dont la province mesure sa performance et les cibles applicables, le public ne sait guère si cette dernière a atteint ses objectifs.

Conclusion globale

D'après notre examen des rapports annuels de 27 entités provinciales et organisations du secteur parapublic, nous avons constaté que deux rapports annuels pour 2015-2016 respectaient tous les critères de l'EPR, comme l'indiquent les **figures 1** et **2** : ceux d'AgriCorp et de l'Office de foresterie du parc Algonquin. Quatre autres rapports annuels de notre échantillon – ceux de la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO), de la Commission de l'énergie de l'Ontario, de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario et d'Ontario Power Generation – respectaient tous les critères sauf un. Ces six entités ont inclus dans leurs rapports annuels des mesures de performance claires ainsi que des cibles de performance. Leurs rapports annuels renfermaient également une analyse financière et une analyse exhaustive des écarts (sauf celui d'AgriCorp, où aucun écart significatif n'a été relevé).

La **figure 3** indique le classement des entités provinciales et des organisations du secteur parapublic de notre échantillon d'après les critères de l'EPR selon l'échelle suivante : Très bien (6 ou 7 critères de l'EPR respectés); Bien (3 à 5 critères de l'EPR respectés); et Passable (0 à 2 critères de l'EPR respectés).

S'agissant de la conformité avec la *Directive concernant les organismes et les nominations*, nous avons noté que 9 (60 %) des 15 rapports d'organismes provinciaux pour 2015-2016 que nous avons examinés en respectaient tous les critères; deux autres rapports annuels (13 %) satisfaisaient à tous les critères sauf un. Tous les rapports annuels contenaient des états financiers audités, comme l'exige la Directive. Comme le montre la **figure 4**, 7 (50 %) des 14 sites Web d'organisations du secteur parapublic que nous avons examinés respectaient l'exigence de la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* concernant l'inclusion de certains renseignements clés dans une seule page Web. Au total, 9 (64 %) des 14 organisations du secteur parapublic présentaient tous les renseignements en question exigés par la Directive, mais pas toujours sur une seule page Web.

Nous encourageons les organismes provinciaux et les organisations du secteur parapublic à aller au-delà de leurs directives applicables pour déterminer les renseignements à inclure dans leurs rapports annuels, et à utiliser l'EPR 2, *Rapports publics de performance*, pour améliorer leurs rapports annuels.

Figure 3 : Classement des entités de l'échantillon selon l'inclusion de certains critères de l'EPR dans leur rapport annuel pour 2015-2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Catégorie d'entité	Très bien*	Bien*	Passable*
Organisme provincial	• AgriCorp • Office de foresterie du parc Algonquin • Régie des alcools de l'Ontario • Commission de l'énergie de l'Ontario • Société des loteries et des jeux de l'Ontario	• Metrolinx • Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario • Agence ontarienne des eaux • Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier • Commission des valeurs mobilières de l'Ontario • Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto	• Institut de recherche agricole de l'Ontario • Office de la qualité et de la responsabilité en éducation • Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO) • Centre des sciences de l'Ontario
Organisation du secteur parapublic		• Hôpital général de Norfolk • Université Brock • Collège Cambrian • Université Queen's	• Collège Georgian • Muskoka Algonquin Healthcare • Collège Seneca • Collège Mohawk • Halton Healthcare Services Group • Hôpital régional Humber River • Centre de santé de St-Joseph – Toronto • Trillium Health Partners
Autre	• Ontario Power Generation		

Nota : L'Université McMaster et l'Université de Toronto ne sont pas classées puisqu'elles n'avaient pas de rapport annuel.

* Échelle de classement : Très bien (6 ou 7 critères de l'EPR respectés); Bien (3 à 5 critères de l'EPR respectés); Passable (0 à 2 critères de l'EPR respectés).

RÉPONSE GLOBALE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le « Secrétariat ») est déterminé à accroître la transparence et la responsabilisation à l'égard du contenu des rapports annuels, et il apprécie l'attention que l'on accorde aux rapports annuels ainsi que les conseils relatifs aux améliorations. Il est également déterminé à fournir de l'information au public, facilitant l'accès aux renseignements sur la manière dont les fonds publics sont gérés. Le Secrétariat exploitera les occasions de renforcer les orientations au sujet du contenu des rapports de performance, en mettant l'accent sur les rapports annuels. On tiendra compte des multiples façons de fournir des orientations et des consignes, comme les directives, les documents d'appui, la sensibilisation et l'éducation. À cette fin, on pourrait notamment revoir les formats et les canaux de diffusion de l'information pour veiller à ce qu'ils reflètent des approches de communication modernes. Dans le cadre de ses travaux habituels de supervision et de gouvernance, le Secrétariat mobilise les partenaires et les intervenants pour s'assurer d'appliquer une approche factuelle pour sélectionner la manière la plus appropriée et efficace d'apporter des changements.

Figure 4 : Conformité des organisations du secteur parapublic avec l'exigence de leur directive[1] sur l'inclusion des critères clés dans une seule page de leur site Web

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	L'information est-elle accessible au public sur une seule page Web?			
Organisations du secteur parapublic	**Activités clés**	**Cibles de performance**	**Analyse de la performance opérationnelle**	**États financiers audités**
Collège Cambrian	O	O	O	O
Collège Georgian	O	O	O	O
Halton Healthcare Services Group	O	O	O	O
Collège Mohawk	O	O	O	O
Hôpital général de Norfolk	O	O	O	O
Collège Seneca	O	O	O	O
Trillium Health Partners	O	O	O	O
Université Brock	O	N[2]	O	O
Hôpital régional Humber River	O	O	O	N[2]
Université McMaster	O	N[2]	O	O
Muskoka Algonquin Healthcare	O	O	N[2]	O
Centre de santé de St Joseph – Toronto	O	N[3]	O	O
Université Queen's	O	N[3]	O	N[3]
Université de Toronto	O	N[2]	O	O
% d'organisations ayant inclus ce contenu	**100**	**64**	**93**	**86**
% d'organisations n'ayant pas inclus ce contenu	**0**	**36**	**7**	**14**

1. Les organisations du secteur parapublic doivent respecter l'exigence de la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* concernant l'inclusion de certains renseignements clés dans une seule page Web.
2. Ces renseignements n'étaient pas disponibles sur le site Web de l'organisation.
3. Nous avons constaté que, même si les renseignements étaient accessibles au public, ils ne figuraient pas sur une même page Web comme l'exige la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic*. Les renseignements figuraient sur d'autres pages du site Web de l'organisation.

2.0 Contexte

1.1 Qu'est-ce qu'un rapport annuel sur la performance?

Un rapport annuel sur la performance (couramment appelé « rapport annuel ») est conçu pour fournir aux députés, au public et à d'autres intervenants clés des renseignements au sujet des activités d'une entité, ainsi que de la mesure où les objectifs et les buts de l'entité ont été atteints, et à quel coût. Ce rapport présente une rétrospective de l'exercice et devrait contenir de l'information sur la façon dont l'entité a atteint ses cibles de performance et sur ses réalisations notables, et permettre de communiquer les états financiers et d'autres informations à propos des opérations de l'entité.

1.2 Pourquoi les rapports annuels sont-ils importants dans le secteur public?

Les rapports sur la performance du secteur public constituent le principal mécanisme permettant à une entité de rendre des comptes à l'Assemblée législative et au public. Ils constituent un outil fondamental de saine gestion. Les élus, le public et d'autres groupes d'intervenants clés sont les principaux utilisateurs des rapports annuels des organismes gouvernementaux.

La raison d'être des entités du secteur public est de réaliser les objectifs stratégiques énoncés dans la législation qui leur est applicable ou dans d'autres documents habilitants. C'est dans ce contexte que l'on peut faire état de la performance du secteur public pour rendre compte de la manière dont ces objectifs de politique publique sont atteints et comment les ressources de l'entité, y compris les fonds publics et/ou les revenus autonomes, ont été utilisées.

Par conséquent, les rapports annuels constituent un volet déterminant de la relation entre les organismes et les ministères dont ils relèvent. Le rapport annuel peut fournir au public l'information requise pour évaluer la performance de l'organisme, en plus de communiquer l'orientation de l'organisme à l'Assemblée législative, au public et à d'autres intervenants. Bien que les organismes ne fassent pas partie d'un ministère, ils sont comptables au ministre responsable de l'exécution de leurs obligations législatives, de la gestion de leurs ressources et du maintien de normes adéquates relatives aux services qu'ils fournissent. Le conseil de direction est directement comptable au ministre responsable de la performance de l'organisme. La direction de l'organisme est responsable de l'exécution des directives du conseil. Cette relation est illustrée à la **figure 5**.

2.3 Les organismes provinciaux et les organisations du secteur parapublic doivent-ils rendre des comptes au public?

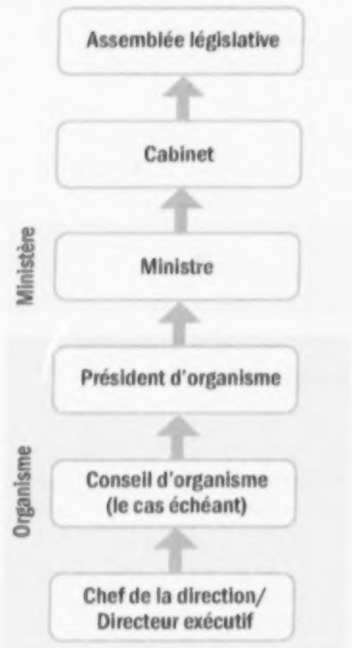
Les organismes provinciaux sont créés en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret. Ils rendent compte à un ministre de l'exécution de leurs obligations législatives, de la gestion des ressources qu'ils utilisent et des normes appliquées aux services qu'ils fournissent. Ils ont le pouvoir et la responsabilité, que leur confère le gouvernement, de remplir ou de fournir en permanence des fonctions ou des services publics en permanence faisant appel à la prise de décisions judiciaires ou réglementaires, à des activités opérationnelles ou à des fonctions consultatives. À titre d'exemple d'organismes provinciaux, citons la LCBO, Metrolinx, la Commission de l'énergie de l'Ontario et TVOntario (TVO).

Selon la définition contenue dans la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic,* les organismes du secteur parapublic englobent notamment les hôpitaux, les universités, les collèges, les commissions scolaires et les sociétés d'aide à l'enfance.

Pour que l'Assemblée législative et les résidents de l'Ontario soient bien desservis par les organismes provinciaux et les organisations du secteur parapublic, des mécanismes efficaces de gouvernance et de reddition de compte sont essentiels. C'est pourquoi les organismes sont comptables en dernier ressort à l'Assemblée législative et au public pour assurer leur exploitation judicieuse, l'exécution de leur mandat

Figure 5 : Cadre de responsabilisation pour tous les organismes provinciaux

Source des données : Conseil de gestion du gouvernement



et l'atteinte de leurs objectifs. Ils doivent également rendre compte de la façon dont ils dépensent les fonds publics qu'ils reçoivent de la province.

L'accessibilité de l'information sur les opérations et les finances des entités, y compris les rapports annuels, est importante pour l'ouverture et la transparence du gouvernement. En octobre 2013, la première ministre a annoncé l'initiative Gouvernement ouvert, qui visait à trouver des moyens d'accroître la transparence du gouvernement dans la réalisation de ses activités, y compris la publication en ligne des données publiques. Alors que les entités provinciales et celles du secteur parapublic ne sont pas spécifiquement mentionnées dans l'initiative, un meilleur accès du public à leurs rapports annuels cadrerait avec le but du Gouvernement ouvert.

2.4 Quelles organisations sont tenues de publier des rapports annuels?

Les organismes provinciaux et bon nombre d'organisations du secteur parapublic doivent produire des rapports annuels.

Chaque année, les entités provinciales engagent les fonds publics que leur accorde la province pour exercer des activités dans l'intérêt public. L'on s'attend à ce que les rapports annuels de ces entités fournissent des détails au sujet de leurs activités et de leurs dépenses pour faire savoir aux députés et au public si elles ont réalisé leurs buts et comment elles ont dépensé leurs fonds. Certaines entités provinciales, telles que la Société des loteries et des jeux et la Régie des alcools, génèrent leurs propres fonds à l'intention de la province.

Dans certains cas, la loi, le règlement ou le décret de constitution de l'entité provinciale précise que cette dernière doit déposer un rapport annuel, alors que dans d'autres cas, c'est le Conseil de gestion du gouvernement qui exige officiellement des organismes provinciaux et des organisations du secteur parapublic qu'ils présentent un rapport annuel.

Pour aider à superviser la gouvernance des entités provinciales, le Conseil de gestion du gouvernement publie la Directive concernant les organismes et les nominations. La *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic* confère également au Conseil de gestion le pouvoir d'émettre des directives précises à l'intention des organisations du secteur parapublic, et ce dernier a diffusé la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic*.

Les organismes consultatifs qui fournissent des renseignements et/ou des conseils pour appuyer l'élaboration de programmes ne sont pas tenus de produire des rapports annuels en raison de leurs pouvoirs limités et de leur profil de risque moindre. Près de 125 organismes provinciaux doivent produire un rapport annuel. Plus de 270 organisations du secteur parapublic doivent également produire des renseignements opérationnels et financiers, que ce soit dans leur rapport annuel ou dans d'autres documents.

2.5 Que renferme un rapport annuel?

Les entités provinciales disposent d'un certain nombre de sources pour déterminer ce que doit contenir leur rapport annuel. Le CCSP a publié une EPR sur la présentation de renseignements supplémentaires au-delà de ceux contenus dans les états financiers. L'EPR ne fait pas partie du *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public*, mais il fournit aux organisations des consignes générales comprenant les renseignements supplémentaires à ajouter à leurs rapports annuels. L'EPR énonce des pratiques redditionnelles encouragées mais non obligatoires. Il vise plutôt à fournir aux responsables de la préparation de cette information un cadre commun permettant d'établir une approche uniforme pour la présentation de renseignements supplémentaires. Ces pratiques peuvent donc aider toutes les entités à préparer leurs rapports annuels.

S'agissant des organismes provinciaux et des organisations du secteur parapublic, le Conseil de gestion du gouvernement a émis des directives énonçant les exigences à l'égard des rapports annuels. La *Directive concernant les organismes et les nominations* (dont la dernière mise à jour date d'avril 2017) et la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* (entrée en vigueur le 1er janvier 2016) établissent les exigences de contenu pour les rapports annuels des organismes provinciaux et des organisations du secteur parapublic, respectivement.

Le contenu suggéré et les exigences visant les rapports annuels sont abordés aux **sections 2.5.1**, **2.5.2** et **2.5.3**. On trouvera également à la **figure 6** une comparaison de l'EPR et des deux directives.

2.5.1 Énoncé de pratiques recommandées (EPR) – *Rapports publics de performance*

Paru en septembre 2006, cet EPR souligne que la performance est un sujet vaste et complexe comportant des aspects à court et à long terme. Un rapport annuel vise principalement à expliquer, de façon claire et concise, dans quelle mesure les buts et les objectifs visés ont été réalisés, et à quel coût. Bien que la nature des ressources employées et la manière dont elles ont été utilisées demeurent importantes, on insiste de plus en plus sur les réalisations concrètes tirées des ressources utilisées par rapport à ce qui avait été prévu. Par conséquent, l'EPR ciblait l'information non financière sur la performance présentée dans les rapports annuels, ainsi que le lien entre l'information financière et non financière.

Pour aider les auteurs des rapports annuels à présenter une information claire et concise, l'EPR énumère les caractéristiques qualitatives de l'information sur la performance. Un rapport annuel devrait communiquer une information crédible et qui reflète les caractéristiques suivantes : fiabilité, validité, pertinence, équité, comparabilité, cohérence et intelligibilité.

En plus d'aborder les caractéristiques qualitatives d'un rapport annuel, l'EPR renferme des recommandations conçues pour rehausser la qualité de la performance publique. Certaines de ces recommandations sont présentées à la **figure 6**.

Les utilisateurs des rapports annuels ne devraient pas être obligés de consulter d'autres documents pour comprendre la performance dont on rend compte. Les détails fournis devraient être suffisants pour que les analyses et les explications présentées soient significatives. Le rapport peut inclure un sommaire et diriger les lecteurs ayant besoin de plus de détails vers des documents d'accompagnement ou vers des sites Web donnant accès à des informations et à des analyses plus détaillées au sujet d'aspects particuliers de la performance.

Guide de préparation des rapports publics de performance

Le personnel du CCSP a élaboré un guide de préparation des rapports publics de performance (couramment appelés « rapports annuels ») que les entités peuvent utiliser afin de préparer ces documents. Ce guide encadre la préparation des rapports annuels en indiquant les caractéristiques et/ou les renseignements manquants qui pourraient influencer la perception de l'utilisateur quant à la crédibilité et à l'utilité du rapport. On trouvera à l'**annexe 1** des exemples de pratiques recommandées et d'exemples de caractéristiques indiquant que la pratique recommandée est appliquée.

2.5.2 *Directive concernant les organismes et les nominations* pour les organismes provinciaux

La *Directive concernant les organismes et les nominations* (l'ancienne *Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes*) énonce ce que doit renfermer le rapport annuel d'un organisme provincial. La **figure 6** fait état des

Figure 6 : Comparaison entre certaines pratiques recommandées par le CCSP pour la préparation des rapports annuels, la *Directive concernant les organismes et les nominations* et la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Énoncé de pratiques recommandées[2] du CCSP	Directive concernant les organismes et les nominations	Directive concernant les documents commerciaux des organismes du secteur parapublic
Décider de l'information à présenter		
Un rapport public de performance devrait porter sur les quelques aspects essentiels de la performance.	Description des activités au cours de l'année.	Description des principales activités au cours du dernier exercice.
Présentation et explication des résultats		
Le rapport public de performance devrait décrire l'orientation stratégique de l'entité du secteur public. Le rapport public de performance devrait décrire les résultats prévus de la période de rapport et préciser la source des engagements. Le rapport public de performance devrait décrire les résultats réels, les comparer aux résultats prévus et expliquer tout écart significatif. Le rapport public de performance devrait fournir des données comparatives à propos des tendances, des repères, des données de référence ou de la performance d'autres organisations semblables si cette comparaison aiderait les utilisateurs à interpréter et à utiliser l'information fournie. Le rapport public de performance devrait cerner les leçons importantes apprises au cours de la période de rapport et les répercussions qui en découlent.	Étude des cibles de performance atteintes et mesures prises à l'égard des cibles qui ne l'ont pas été. Analyse de la performance opérationnelle et financière. Noms des personnes nommées, y compris la date de leur nomination et la date de fin de leur mandat. États financiers audités ou, lorsqu'il n'est pas pratique de faire un audit, les états financiers ayant fait l'objet d'une assurance externe appropriée et indiquant les résultats obtenus, les écarts par rapport aux estimations et les raisons de ces écarts.	Étude des cibles de performance atteintes et mesures prises à l'égard des cibles qui ne l'ont pas été. Analyse de la performance opérationnelle. États financiers audités.
Présentation des facteurs clés qui influent sur la performance et les résultats		
Le rapport public de performance devrait inclure des renseignements au sujet des facteurs déterminants pour la compréhension de la performance, et notamment : a) cerner les risques significatifs, les considérations de capacité et les autres facteurs qui ont eu un impact sur la performance et les résultats; b) expliquer la nature de cet impact.	Analyse de la performance opérationnelle et financière.	Étude des cibles de performance atteintes et mesures prises à l'égard des c bles qui ne l'ont pas été. Analyse de la performance opérationnelle.
Relier l'information financière et non financière		
Le rapport public de performance devrait établir un lien entre l'information financière et non financière pour montrer l'influence des ressources et des stratégies sur les résultats.		

exigences applicables aux rapports annuels des organismes provinciaux régis par un conseil.

Les exigences relatives aux rapports annuels des organismes régis par un conseil sont en vigueur depuis des années, sauf pour l'obligation de communiquer les réalisations liées au respect des attentes formulées dans la lettre de mandat de l'organisme en question. Cette exigence est entrée en vigueur en juillet 2016 et se refléterait donc dans le rapport annuel d'un organisme pour 2016-2017 si une lettre de mandat devait être émise. (La lettre de mandat d'un organisme est une missive annuelle du ministre responsable d'un organisme régi par un conseil adressée au président de l'organisme qui énonce les attentes générales du ministre au sujet des priorités en matière de service st de performance pour le prochain exercice.) Comme il s'agit d'un processus relativement nouveau qui a débuté en 2016, ces organismes ne reçoivent pas tous une lettre de mandat à l'heure actuelle.

Guide d'élaboration des rapports annuels pour les organismes provinciaux

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié, en juin 2016, un guide sur l'élaboration des rapports annuels à l'intention des organismes provinciaux, comme l'exige la *Directive concernant les organismes et les nominations*. L'**annexe 2** décrit l'objet et le contenu proposé pour chacune des exigences obligatoires s'appliquant aux rapports annuels des organismes provinciaux régis par un conseil.

2.5.3 *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* pour les organisations du secteur parapublic

En vertu de la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*, le Conseil de gestion du gouvernement a émis la *Directive concernant les documents commerciaux* du secteur parapublic, qui énonce l'obligation pour certaines organisations du secteur parapublic (qui sont mentionnés dans la législation) de préparer et de publier en ligne des plans d'activités et d'autres documents opérationnels ou financiers contenant des renseignements précis. La Directive a pris effet le 1er janvier 2016.

Certaines organisations du secteur parapublic incluent peut-être les renseignements opérationnels requis dans des documents dont les titres sont différents, comme des plans d'activités, des plans stratégiques et des ententes de responsabilisation. Dans ces cas, la Directive précise qu'il n'y a pas lieu de renommer les documents ou d'en créer de nouveaux pourvu que l'information requise soit à la disposition du public. Afin d'aider ce dernier, la Directive exige que tous les documents et renseignements qu'elle requiert soient disponibles sur la même page du site Web de l'organisation. Les organisations peuvent donc créer une page Web pour diriger les visiteurs vers l'information de responsabilisation exigée en vertu de la Directive.

Les organisations du secteur parapublic doivent afficher des documents opérationnels ou financiers sur leurs sites Web. Les plans d'activités doivent renfermer au moins :

- le mandat et l'orientation stratégique de l'organisation;
- une vue d'ensemble des programmes et des activités clés en cours et futurs;
- les mesures et les cibles de performance.

Les organisations du secteur parapublic doivent afficher des documents opérationnels ou financiers supplémentaires contenant au moins :

- une description de leurs activités clés au cours de l'exercice précédent;
- une analyse de la performance opérationnelle;
- une étude des cibles de performance atteintes et des mesures à prendre à l'égard de celles qui ne l'ont pas été;
- leurs états financiers audités.

Le rapport annuel d'une organisation peut servir à répondre à cette exigence s'il contient ces renseignements.

3.0 Éléments examinés

Notre examen visait à déterminer si certains organismes provinciaux et certaines organisations du secteur parapublic rendent publiquement compte de la mesure où ils ont réalisé leurs buts et objectifs prévus, et à quel coût, comme le recommande l'EPR du CCSP intitulé *Rapports publics de performance*. Il a également déterminé si les rapports annuels des organismes provinciaux et des organisations du secteur parapublic choisis respectaient les exigences applicables établies par la *Directive concernant les organismes et les nominations* et la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic*, respectivement, du Conseil de gestion du gouvernement.

Vu que l'obligation de communiquer les réalisations en vue de combler les attentes énoncées dans la lettre de mandat de l'organisme en cause n'a pris effet qu'en juillet 2016, nous n'en avons pas tenu compte dans notre examen des rapports annuels pour 2015-2016.

Notre objectif et nos critères d'examen sont énoncés à l'**annexe 3**.

L'objectif et la portée de notre examen ont été discutés et convenus avec les cadres supérieurs du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Une entité consolidée s'entend d'un organisme ou d'une organisation de grande taille que contrôle le gouvernement et dont les revenus, les charges, l'actif ou le passif excède 50 millions de dollars, ou qui affiche des sources extérieures de revenus, un déficit ou un excédent de plus de 10 millions de dollars. Les résultats financiers des opérations de ces entités font partie des états financiers consolidés de la province. Nous avons donc ciblé ces entités lors de notre examen des rapports annuels. En outre, vu l'importance des services dispensés par les universités, nous avons également examiné les rapports annuels de ces dernières. On trouvera la liste complète des organismes provinciaux à l'adresse **https://www.ontario.ca/fr/donnees/ministeres-et-organismes-provinciaux**. Par ailleurs, la liste des organisations consolidées du secteur parapublic et des sociétés contrôlées par le gouvernement, comme Ontario Power Generation, est disponible à l'adresse **https://www.ontario.ca/fr/page/les-comptes-publics-2016-17-etats-financiers-consolides#section-2**. Celle liste n'englobe pas les organisations non contrôlées ou de plus petite taille du secteur parapublic qui ne sont pas consolidées, comme les foyers de soins de longue durée et les organismes qui fournissent des services communautaires de santé mentale.

En plus de passer en revue les rapports annuels d'un certain nombre d'organismes provinciaux et d'organisations du secteur parapublic, nous avons examiné le rapport annuel de la province de l'Ontario sur les *Comptes publics de l'Ontario 2015-2016* pour en évaluer la conformité avec l'EPR. Nous présentons nos constatations à la **section 4.1.4** sans toutefois en tenir compte dans les statistiques que renferme le présent rapport.

Nos travaux ont été réalisés en août et en septembre 2017. Nous avons donc examiné les rapports annuels pour 2015-2016 de 15 organismes provinciaux, de 14 organisations du secteur parapublic et d'une autre entité, pour un total de 30 entités. Nous avons aussi examiné séparément le rapport annuel de 2015-2016 sur les comptes publics de l'Ontario. La liste des rapports annuels que nous avons examinés figure à l'**annexe 4**. Nous avons obtenu du Secrétariat du Conseil du Trésor une déclaration écrite à l'effet qu'en date du 16 novembre 2017, celuici nous avait transmis toute l'information qui, à sa connaissance, pouvait avoir un impact significatif sur les constatations ou les conclusions du présent rapport.

Pour planifier notre audit, nous avons examiné les rapports pertinents de la Division de la vérification interne de l'Ontario. En avril 2016, cette dernière a fait rapport au sujet de son examen des plans d'activités et des rapports annuels. Les rapports annuels pour 2013-2014 ont été étudiés lors de cet examen pour déterminer s'ils étaient conformes aux principales exigences de la *Directive*

concernant les organismes et les nominations. Ces travaux ont servi à établir la portée de notre audit.

4.0 Principales observations et recommandations

4.1 L'Énoncé des pratiques recommandées (EPR) encourage l'inclusion dans les rapports annuels de renseignements au-delà de ceux qu'exigent les directives

l'EPR du CCSP encourage les entités du secteur public à fournir des renseignements au-delà de ceux qu'ils sont tenus s'inclure dans leurs rapports annuels en vertu de leurs directives. La **figure 6** présente les détails supplémentaires que l'EPR encourage de fournir comparativement à ce que prévoient les deux directives – la *Directive concernant les organismes et les nominations* et la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic*.

Les trois types de renseignements que ne couvrent pas les directives mais dont l'EPR encourage l'inclusion dans les rapports annuels sont les suivants :

- En vertu des directives, les organismes provinciaux et les organisations du secteur parapublic doivent inclure des mesures et des cibles de rendement dans leurs rapports annuels. L'EPR encourage à faire en sorte que ces mesures et cibles soient axées sur les « résultats » plutôt que seulement sur les « extrants ». Autrement dit, les mesures ne doivent pas cibler que les mesures, les services ou les produits émanant de l'entité (les extrants); elles devraient également mesurer les avantages ou les résultats positifs qui résultent de ces extrants. La **section 4.1.1** étoffe ces renseignements dont inclusion dans les rapports annuels est recommandée.
- En vertu des directives, les organismes provinciaux et les organisations du secteur parapublic doivent inclure une analyse de leur rendement dans leur rapport annuel ou dans d'autres renseignements qu'ils mettent à la disposition du public (les organismes provinciaux doivent analyser leur rendement financier et leur rendement opérationnel, alors que les organisations du secteur parapublic ne sont tenues d'analyser que leur rendement opérationnel). L'EPR encourage à inclure dans cette analyse les risques importants et les autres facteurs qui ont affecté le rendement, et à expliquer cet effet. La **section 4.1.2** étoffe ces renseignements dont inclusion dans les rapports annuels est recommandée.
- l'EPR encourage à faire en sorte que les rapports annuels informent le lecteur du coût des résultats de rendement obtenus, de manière à faire le lien entre les renseignements financiers et non financiers sur le rendement. La **section 4.1.3** étoffe ces renseignements dont inclusion dans les rapports annuels est recommandée.

La **section 4.1.4** décrit d'autres lacunes que nous avons relevées au chapitre des exigences redditionnelles des entités du secteur public.

4.1.1 Les mesures de performance axées sur les résultats fournissent des renseignements plus utiles que celles axées sur les extrants

Les mesures de performance axées sur les extrants renseignent l'Assemblée législative et le public au sujet des activités d'une entité. Les extrants sont les produits et les services directs issus des activités de l'entité. Ces mesures n'indiquent toutefois pas si cette activité a engendré des résultats positifs ou négatifs. Les résultats sont les conséquences de ces extrants qu'il est raisonnable de leur attribuer. Il est utile de considérer les extrants comme le « quoi » et les résultats comme « la conséquence, la retombée

ou la valeur ajoutée ». L'EPR donne les exemples suivants de mesures des extrants et des résultats dans le cas de la sécurité routière :

Extrant : Installation de panneaux routiers signalant les zones dangereuses.

Résultat : Réduction du nombre d'accidents de la route contribuant à un réseau routier plus sécuritaire.

l'EPR propose ce qui suit pour rendre compte des mesures de performance :

- [*Traduction*] « Le rapport public de performance devrait décrire les résultats prévus pour la période ... »
- [*Traduction*] « ... Les résultats prévus devraient être exprimés en termes d'extrants et de résultats..."

Les rapports axés sur les extrants fournissent des renseignements qui sont utiles au public. Toutefois, dans la plupart des cas, des informations supplémentaires sont requises pour indiquer au lecteur ce que l'entité a effectivement réalisé ou les retombées des produits ou des services fournis.

Il peut être difficile de rendre compte de mesures axées sur les résultats puisque ces dernières obligent l'entité à déterminer ce qu'elle souhaite réaliser, à quantifier la mesure, à relier le résultat à l'extrant, et à suivre les progrès au fil du temps. L'utilisation de mesures significatives fondées sur les résultats et la reddition de comptes à leur égard fournit au lecteur d'un rapport annuel une meilleure idée des retombées et de la valeur ajoutée par l'organisme ou par l'organisation du secteur parapublic.

4.1.2 L'analyse des risques fournit de précieux renseignements aux lecteurs des rapports annuels

l'EPR suggère que les rapports annuels incluent des renseignements au sujet des facteurs clés qui sont déterminants pour la compréhension de la performance. Il conviendrait notamment :

- de cerner les risques importants, les considérations de capacité et les autres facteurs qui ont eu un effet sur la performance et sur les résultats;
- d'expliquer la nature de cet impact.

En l'absence d'une étude approfondie des risques, l'Assemblée législative et le public ne peuvent évaluer les défis auxquels l'entité est confrontée, l'impact de ces risques sur la performance et les éventuelles stratégies d'atténuation.

La *Directive concernant les organismes et les nominations* exige que les risques et les plans connexes de gestion de ces derniers fassent partie des plans d'activités des organismes provinciaux. Elle n'exige toutefois ni la présentation de renseignements sur les risques dans les rapports annuels, ni que les plans d'activités traitent de l'impact de ces risques sur la performance.

4.1.3 La déclaration du coût des résultats obtenus rendrait plus utile l'information contenue dans les rapports annuels

La déclaration du coût des résultats obtenus établit un lien significatif entre l'information financière et non financière sur la performance. L'Assemblée législative et le public peuvent ainsi évaluer comment une entité a utilisé ses ressources au cours de l'année pour obtenir les extrants et les résultats dont elle rend compte.

l'EPR suggère ce qui suit à ce propos :

- [*Traduction*] « Le rapport public sur la performance devrait relier l'information financière et non financière pour montrer en quoi les ressources et les stratégies influencent les résultats. »
- [*Traduction*] « Il est important de relier l'information financière et non financière sur la performance pour montrer aux utilisateurs comment les ressources confiées aux entités ont été utilisées au cours de la période et quels résultats elles ont permis d'obtenir. »
- [*Traduction*] « Il y a un équilibre entre la réponse aux besoins du public et le maintien des ressources utilisées à un niveau

raisonnable puisqu'il fait fournir des services efficaces et de grande qualité en tenant adéquatement compte des coûts. »

RECOMMANDATION 1

Afin d'accroître la qualité des rapports annuels des organismes provinciaux et des organisations du secteur parapublic, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor propose au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement de modifier la *Directive concernant les organismes et les nominations* et la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* pour y inclure les exigences suivantes à l'égard des rapports annuels :

- fonder les mesures et les cibles de performance sur les résultats souhaités (c.-à-d. en termes de conséquences améliorées) plutôt qu'uniquement sur les extrants;
- cerner les risques importants et les autres facteurs qui ont eu un impact sur la performance et sur les résultats, expliquer cet impact, et rendre compte des plans conçus pour atténuer ces risques;
- rendre compte des résultats obtenus.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor profitera des occasions de renforcer les consignes sur le contenu des rapports sur la performance, mettant l'accent sur les rapports annuels, y compris sur les mesures de performance des résultats et des extrants, les risques importants et les coûts associés à l'obtention des résultats. On tiendra compte des multiples façons de fournir des orientations et des consignes, comme les directives, les documents d'appui, la sensibilisation et l'éducation. De plus, le Secrétariat appliquera une approche factuelle pour sélectionner la manière la plus appropriée et efficace d'apporter des changements.

4.1.4 Autres lacunes des exigences de rapport des entités du secteur public

Lacunes de la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic*

La *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* compte moins d'exigences que la *Directive concernant les organismes et les nominations*. Plus précisément, les organisations du secteur parapublic ne sont pas tenues d'inclure une analyse de leur performance financière dans l'information accessible au public ou d'y discuter des écarts entre leurs résultats financiers réels et les estimations.

De plus, l'information requise en vertu de la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* ne doit pas nécessairement être présentée dans le rapport annuel de l'organisation; il suffit qu'elle soit accessible au public et affichée sur une même page du site Web de l'organisation. Cela signifie que l'information pourrait être répartie entre plusieurs endroits; certains renseignements pourraient figurer sur une page Web contenant le plan d'activités de l'organisation et d'autres, dans un rapport annuel. L'EPR précise que toute l'information dont il encourage la présentation doit figurer dans un rapport annuel (que l'EPR appelle un « rapport public de performance »). Le fait de disposer d'un « guichet unique » sous la forme d'un rapport annuel contenant toute l'information sur la performance financière et opérationnelle serait plus utile pour les intervenants, les députés qui réclament des comptes à l'organisation au nom des contribuables et le grand public.

RECOMMANDATION 2

Afin d'améliorer la qualité des rapports annuels des organisations du secteur parapublic, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor propose au Conseil du Trésor/Conseil

de gestion du gouvernement de modifier la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* pour exiger que :

- ces organisations analysent leur performance financière dans leurs rapports annuels, en plus d'y discuter des écarts entre leurs résultats financiers réels et les estimations;
- toutes les autres informations sur la performance figurent dans le rapport annuel plutôt que soit dans le rapport annuel, soit sur une page Web contenant le plan d'activités de l'organisation.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor profitera des occasions de renforcer les consignes sur le contenu des rapports sur la performance, mettant l'accent sur les rapports annuels, y compris l'examen d'une analyse de la performance financière et des écarts, et sur l'approche en vue de donner accès au public. On tiendra compte des multiples façons de fournir des orientations et des consignes, comme les directives, les documents d'appui, la sensibilisation et l'éducation. Cela pourrait aussi inclure l'examen des formats et des canaux servant à diffuser l'information, pour veiller à ce qu'ils reflètent des approches de communication modernes. Le Secrétariat appliquera une approche factuelle pour sélectionner la manière la plus appropriée et efficace d'apporter des changements.

Entités du secteur public en dehors du champ d'application des directives

Nous avons aussi constaté que certaines entités du secteur public ne sont assujetties ni à la *Directive concernant les organismes et les nominations*, ni à la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic*. Ontario Power Generation en est un exemple. À défaut d'une directive régissant le contenu de son rapport annuel, la société peut suivre les consignes données aux organisations du secteur public, mais elle n'est pas obligée de le faire. De même, lorsqu'elle prépare son rapport annuel sur ses comptes publics, la province de l'Ontario n'est pas tenue d'y inclure des renseignements spécifiques.

Nous avons constaté que, même si Ontario Power Generation n'est visée par ni l'une ni l'autre des directives, son rapport annuel renfermait des mesures de performance, mais non les cibles applicables. Ses états financiers étaient présentés avec une analyse financière comprenant une analyse des écarts. Le rapport annuel renfermait une étude des risques ainsi que les liens entre les données financières et non financières.

Au **chapitre 2, Comptes publics de la province** de notre *Rapport annuel 2015*, nous avons indiqué des façons d'améliorer l'étude et l'analyse des états financiers dans le rapport annuel de la province. Nous avons constaté que l'application comme suit des consignes de l'EPR accroîtrait la transparence et la responsabilisation :

- inclure une analyse plus rigoureuse des écarts qui englobe les résultats réels de l'année précédente;
- élargir l'analyse des incertitudes et des risques importants.

Dans l'ensemble, le Rapport annuel de 2015-2016 de la province a été amélioré; il comprend maintenant une étude et une analyse de la performance financière, y compris une explication détaillée des variations (tant entre l'année en cours et l'année précédente qu'entre l'année en cours et le budget); ainsi qu'une analyse quinquennale des tendances des revenus, des charges, des actifs, des passifs et des principaux ratios financiers (viabilité, souplesse et vulnérabilité). Il manque toutefois une étude des mesures et des cibles de performance de la province. Nous nous attendrions à trouver une telle étude dans la section « Activités non financières » du rapport annuel de la province, par exemple. Bien que cette section décrive les réalisations du gouvernement dans des domaines

clés tels les soins de santé, l'éducation, l'éducation postsecondaire et la formation ainsi que l'état des immobilisations corporelles provinciales, on ne trouve aucune étude montrant la façon dont la province mesure sa performance, quelles sont ses cibles et comment les résultats réels de 2015-2016 se comparent aux cibles. À défaut de ces renseignements supplémentaires, le lecteur ne sait guère si les réalisations mentionnées étaient pertinentes pour les buts de la province ou à tout résultat que cette dernière a pu souhaiter obtenir.

RECOMMANDATION 3

Pour veiller à ce que les rapports annuels des entités du secteur public qui ne sont pas visées par les directives en place renferment une information utile et complète, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor propose au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement que des consignes faisant autorité au sujet des renseignements que ces rapports doivent contenir.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor profitera des occasions de renforcer les consignes sur le contenu des rapports sur la performance, mettant l'accent sur les rapports annuels, y compris la prise en compte des entités qui ne sont pas visées par les directives en place. On tiendra compte des multiples façons de fournir des orientations et des consignes, comme les directives, les documents d'appui, la sensibilisation et l'éducation. Le Secrétariat appliquera une approche factuelle pour sélectionner la manière la plus appropriée et efficace d'apporter des changements.

4.2 Les rapports annuels n'indiquent pas toujours comment la performance de l'entité a été mesurée ni les cibles de performance à atteindre

La mesure de la performance s'entend de la collecte et de l'analyse de l'information montrant dans quelle mesure une entité est performante. Selon la définition contenue dans l'EPR, une mesure de performance sert à mesurer directement ou indirectement un aspect particulier de la performance, ce qui peut comprendre des mesures des intrants, des extrants et des résultats. Pour être significatives, les mesures de performance doivent être spécifiques, mesurables, réalisables, axées sur les résultats et définies dans le temps.

La performance devrait être mesurée en fonction de buts préétablis, ou « cibles ». Si les mesures de performance établies et les cibles applicables ne sont pas déclarées dans le rapport annuel de façon claire, l'Assemblée législative et le public ne peuvent ni évaluer les progrès accomplis par la direction de l'entité pour réaliser ses buts déclarés, ni déterminer là où la performance a été en deçà de la cible énoncée.

4.2.1 Exigences et résultats des organismes provinciaux

La *Directive concernant les organismes et les nominations* exige que les plans d'activités des organismes renferment des mesures et des cibles de performance sur trois ans, et que les rapports annuels de ces entités rendent compte des cibles de performance atteintes et des mesures prises dans le cas des cibles non atteintes. Le document *Guide to Developing Annual Reports for Provincial Agencies* de la *Directive concernant les organismes et les nominations* fournit des renseignements supplémentaires sur précisément ce dont les organismes doivent rendre compte aux fins des mesures de performance. Les organismes doivent fournir au ministre une description de leur

performance au regard des cibles énoncées dans leur plan d'activités. Ils doivent aussi faire état de leurs cibles réelles de performance dans leurs rapports annuels afin que le ministre et le public puissent comparer les cibles contenues dans leurs plans d'activités à leurs réalisations concrètes.

Au total, 4 des 15 rapports annuels d'organismes provinciaux que nous avons examinés (27 %) n'indiquaient pas clairement les mesures de performance de l'organisme, et 4 autres ne mentionnaient pas de cibles de performance (**figure 1**).

4.2.2 Exigences et résultats des organisations, du secteur parapublic et autres

La *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* exige également que les plans d'activités ou d'autres documents financiers étudient les cibles de performance atteintes et les mesures à prendre à l'égard des cibles non atteintes.

Au total, 5 des 12 rapports annuels d'organisations du secteur parapublic que nous avons examinés (43 %) n'indiquaient pas clairement les mesures de performance de l'organisation, et 7 ne mentionnaient pas de cibles de performance (**figure 2**).

La Directive exige que cette étude soit accessible au public, mais pas nécessairement dans le rapport annuel (ce pourrait être ailleurs sur le site Web de l'organisation ou dans un autre document, comme un rapport sur les indicateurs de performance). C'est ainsi qu'à peine six de ces organisations l'ont incluse dans leur rapport annuel. Les cibles de performance de 9 des 14 organisations dont nous avons examiné le rapport annuel (64 %) étaient accessibles au public, mais seulement 5 de ces organisations les ont incluses dans leur rapport annuel.

Ontario Power Generation, qui n'est visée par ni l'une ni l'autre directive, a fait état de ses mesures de performance mais n'a déclaré aucune cible de performance dans son rapport annuel.

4.2.3 Analyse complémentaire

Pour évaluer l'intégration des consignes de l'EPR dans les rapports annuels examinés, nous avons recherché :

- des mesures de performance claires;
- une cible quantifiable et applicable pour chaque mesure de performance;
- un résultat déclaré.

Mesures de performance difficilement identifiables

De façon générale, les rapports annuels que nous avons examinés énuméraient les principales réalisations et les activités entreprises au cours de l'année. Il n'était toutefois pas clair si ces activités étaient liées à des mesures spécifiques de performance. Voici des exemples :

- Le rapport annuel de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) pour 2015-2016 mentionnait quatre priorités stratégiques sans toutefois indiquer clairement les mesures et les cibles de performance pour chacune d'elles. Nous avons certes constaté que le plan d'activités pour 2016-2019 énonce clairement les buts, la stratégie ainsi que les mesures et les cibles de performance de chaque priorité, mais ces mesures et cibles de performance n'étaient pas clairement présentées dans le rapport annuel. Par exemple, le rapport annuel mentionne la mise à l'essai des évaluations en ligne, mais il ne rend pas compte des progrès au regard de la cible indiquée dans le plan d'activités parce que la mesure et les cibles de performance ne figurent pas dans le rapport annuel. Si la mesure de performance n'est pas clairement identifiée, le public ne peut déterminer quelles mesures l'entité utilise pour établir dans quelle mesure elle a réalisé ses buts et objectifs déclarés.
- Les rapports annuels de bon nombre d'universités pour 2015-2016 renfermaient des statistiques comme le nombre global

d'étudiants, le nombre d'étudiants étrangers et les revenus. Il n'était toutefois pas clair si cette information reflétait les mesures de performance de l'organisation. L'absence de mesures claires dans les rapports annuels des universités s'explique probablement du fait que ces organisations ont conclu une entente distincte avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle en vue de rendre compte d'indicateurs systémiques du secteur de l'éducation comme les taux d'emploi des diplômés, le pourcentage de diplômés travaillant dans un domaine connexe et les taux de satisfaction des étudiants. Même si ces renseignements ne figurent pas dans les rapports annuels, le public y a accès par l'entremise du site Web de chacune des universités. En l'absence de mesures de performance clairement définies dans le rapport annuel, le public ne peut déterminer si les universités ont réalisé leurs buts et objectifs prévus.

Aucune cible de performance dans près de la moitié des rapports annuels examinés

Seulement 15 des 28 rapports annuels de notre échantillon (54 %) présentaient ou énonçaient les cibles de performance. Voici des exemples :

- Selon son rapport annuel de 2015-2016, l'apprentissage numérique est un domaine important pour TVO. L'Aide pour les devoirs, l'un des volets de l'apprentissage numérique, est un service en ligne gratuit de tutorat en mathématiques pour les élèves de la 7e à la 10e année de toutes les commissions scolaires anglophones publiques de la province. Le rapport annuel renferme des statistiques sur l'utilisation, comme le nombre de questions posées aux enseignants par l'entremise de l'Aide pour les devoirs. Le public supposerait que c'est au moyen de cette statistique que TVO mesure sa performance. Or, à défaut d'un contexte comme un but cible, le lecteur du rapport annuel ne peut savoir si l'utilisation de ce service a répondu aux attentes de TVO.
- Le rapport annuel du Centre des sciences de l'Ontario pour 2015-2016 renferme maintes statistiques, comme le nombre de visiteurs et le nombre d'élèves participant à des visites scolaires. Un lecteur du rapport annuel supposerait que ce sont là les mesures de performance de l'entité. Toutefois, à défaut de cibles connexes, on ne sait trop si ces résultats sont positifs ou s'il conviendrait de les améliorer.

Comme on l'a vu aux **sections 4.1.4** et **4.2.1**, le fait que les deux directives permettent d'inclure les cibles de rendement dans le plan d'activités sans devoir les indiquer aussi dans le rapport annuel comporte des inconvénients. Alors que les plans d'activités examinent les cibles futures, le rapport annuel sert à rendre compte des réalisations de l'année en cours au titre des cibles antérieures. L'Assemblée législative et le public ne peuvent évaluer la réalisation au regard des cibles si les mesures de performance et les cibles connexes ne sont pas clairement identifiées ou mentionnées dans le rapport annuel. Le rapport annuel doit aussi renfermer une étude suffisamment complète pour que les députés et le public n'aient pas à consulter le plan d'activités – un document distinct – pour prendre connaissance des mesures de performance et des cibles connexes afin d'évaluer les progrès de l'entité dans la réalisation de ses buts déclarés.

Étude des résultats déclarés

Des 15 rapports annuels que nous avons examinés qui énonçaient des cibles de performance (54 % des 28 rapports examinés), 3 (20 %) ne renfermaient pas d'étude des résultats déclarés. Cette étude est déterminante pour que l'entité puisse déterminer à quels égards elle n'a pas atteint la cible, et pourquoi. C'est également une occasion pour l'entité d'aborder d'éventuelles stratégies afin de corriger la situation.

Par exemple, nous avons constaté que le rapport annuel du Collège Cambrian renfermait un tableau décrivant ses réalisations à l'égard de ses buts et objectifs pour 2015-2016. Les mesures étaient achevées ou en cours. Dans le cas de celles en cours, aucune étude n'indiquait pourquoi l'activité n'était pas terminée. Par exemple, l'une des activités en cours est la création d'un inventaire des cours existants. Cette tâche devait être achevée le 31 mars 2016, mais aucune étude n'indiquait au public quels problèmes le Collège avait éprouvés qui l'ont empêché de respecter cet échéancier.

Nous avons relevé des rapports expliquant en détail les résultats de la performance des organismes. Voici des exemples :

- Le rapport annuel de 2015-2016 du Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto renferme un tableau de ces indicateurs de performance avec la cible mesurable et le résultat pour 2015-2016. Le résultat pour 2014-2015 est aussi indiqué pour faire état de la variation du résultat d'une année sur l'autre. Ce tableau est suivi d'une étude des résultats et de certains plans du Réseau en vue d'améliorer les aspects dont les résultats n'ont pas atteint la cible.
- Le rapport annuel de 2016 de l'Agence ontarienne des eaux (AOE) énonce clairement les mesures de performance, les cibles applicables et les résultats de fin d'année. L'AOE relie clairement ses buts généraux à la stratégie employée pour les réaliser, la cible de performance permettant de mesurer la progression de chaque but et le résultat en fin d'année. Par exemple, l'une des mesures de performance de l'AOE et sa cible connexe était de hausser les revenus en 2016 de 6,1 % par rapport aux prévisions pour 2015. Le rapport annuel souligne que cette cible n'a pas été atteinte puisque les revenus n'ont augmenté que de 1,95 % par rapport à 2015. Le rapport annuel aborde les défis que l'AOE devait surmonter pour accroître ses revenus, notamment une forte concurrence et la baisse des prix. Une étude aussi détaillée explique clairement au public pourquoi la cible de performance n'a pas été atteinte.

RECOMMANDATION 4

Afin que les députés et le public puissent déterminer aisément si l'entité a atteint, dépassé ou raté ses cibles déclarées, nous recommandons que, conjointement avec les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor prenne des mesures pour aider à faire en sorte que :

- les entités énoncent et divulguent clairement leurs mesures de performance et, comme l'exige la directive, les cibles de performance et les résultats dans leurs rapports annuels;
- lorsque des cibles ne sont pas atteintes, le rapport annuel énonce les mesures prévues pour les atteindre à l'avenir, comme l'exige la directive.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (Secrétariat) a élaboré un cadre panorganisationnel pour la prise de décisions fondées sur les faits, et il s'emploie à développer les capacités de mesure de la performance et des résultats, d'analyse des données et d'évaluation reposant sur des faits. À l'aide de cette approche, le Secrétariat exploitera les occasions de renforcer les consignes sur le contenu des rapports de performance, en mettant l'accent sur les rapports annuels, y compris sur l'identification des mesures et des cibles de performance avec une explication des mesures prévues si des cibles ne sont pas atteintes. On tiendra compte des multiples façons de fournir des orientations et des consignes, comme les directives, les documents d'appui, la sensibilisation et l'éducation. À cette fin, on pourrait notamment revoir les formats et les canaux de diffusion de l'information pour veiller à ce qu'ils reflètent des approches de communication modernes.

4.3 De nombreux rapports annuels ne rendent pas compte des mesures axées sur les résultats

Notre examen des rapports annuels de 30 entités révèle que certaines d'entre elles ont présenté des mesures de performance fondées sur les extrants, alors que d'autres ont fait état de mesures fondées sur les résultats. Comme on l'a vu à la **section 4.1.1**, l'EPR décrit en quoi les mesures fondées sur les résultats fournissent des renseignements plus utiles aux lecteurs des rapports annuels que celles fondées sur les extrants. Nous suggérons à la **recommandation 1** d'intégrer des mesures fondées sur les résultats aux directives sur les rapports annuels.

4.3.1 Résultats pour les organismes provinciaux

Des 11 rapports annuels d'organismes provinciaux contenant des mesures claires de performance (sur un total de 15), 6 (55 %) renfermaient uniquement des mesures fondées sur les extrants alors que 5 (45 %) comprenaient des mesures fondées sur les résultats.

Voici deux exemples de rapports indiquant les mesures fondées sur les extrants (le « ce qui a été fait ») sans toutefois mentionner le résultat ou la retombée en découlant :

- D'après la mesure et la cible de performance de l'Agence ontarienne des eaux (AOE), le système de gestion des données sur les processus devait être entièrement mis en œuvre au deuxième trimestre de 2016. L'AOE précise qu'elle a entièrement mis en œuvre ce système, mais quel est le résultat ou la retombée de cette mise en œuvre? Pour fournir un résultat, l'AOE aurait pu produire, par exemple, des statistiques sur la réduction des déversements de contaminants dans les Grands Lacs suite aux améliorations technologiques apportées aux usines qu'elle gère.
- Infrastructure Ontario a indiqué le nombre de grands projets et de projets immobiliers qui respectaient les délais et les budgets. Même si cette mesure fondée sur les extrants est appropriée, une mesure fondée sur les résultats, comme les taux de satisfaction des clients pour chaque type de service rendu, fournirait une meilleure information au public.

AgriCorp est l'un des organismes provinciaux qui a inclus des mesures fondées sur les résultats ou les retombées des services fournis. AgriCorp a fait état de la satisfaction des clients, une mesure des résultats de ses services. Cette mesure comportait aussi des cibles applicables afin de montrer à l'Assemblée législative et au public que l'organisme était en train de réaliser son but.

4.3.2 Résultats pour les organisations du secteur parapublic

Parmi les 12 rapports annuels d'organisations du secteur parapublic, 7 contenaient des mesures de performance claires; l'un de ces derniers (14 %) ne renfermait que des mesures fondées sur les extrants alors que 6 (86 %) comprenaient des mesures fondées sur les résultats.

Le Collège Mohawk est l'une des organisations du secteur parapublic qui a inclus des mesures fondées sur les résultats ou les retombées des services fournis. Le Collège a mené un sondage sur la diplomation et la satisfaction professionnelle pour déterminer les taux d'emploi et savoir si les diplômés travaillaient dans leur domaine d'études. Cette mesure fondée sur les résultats a aussi été comparée à une référence provinciale. L'Assemblée législative et le public disposent ainsi de précieux renseignements pour évaluer la performance de l'entité.

4.4 L'analyse financière et des écarts pourrait être améliorée

Un rapport annuel comprend généralement les états financiers audités de l'entité en cause. Même si ces états financiers reflètent la performance financière de l'entité, ils ne fournissent pas de renseignements programme par programme et ne mettent pas en lumière une activité particulière menée par l'entité. En outre, de nombreux lecteurs qui ne sont pas familiers avec les états financiers pourraient ne pas être en mesure d'analyser eux-mêmes l'information financière. Par conséquent, l'inclusion d'une quelconque étude et analyse de la performance financière au regard des buts et des objectifs d'une entité est déterminante pour aider le public à comprendre ce volet de la performance.

4.4.1 Exigences, attentes suggérées et résultats pour les organismes provinciaux

La *Directive concernant les organismes et les nominations* exige que le rapport annuel des organismes provinciaux renferme des états financiers audités et une analyse de la performance financière. Le *Guide to Developing Annual Reports for Provincial Agencies* propose en outre que le rapport annuel contienne une analyse de la performance financière de l'organisme, y compris son budget approuvé d'après le plan d'activités, les résultats réels à la fin de l'année et une explication des écarts significatifs.

Inclusion des états financiers audités

Tous les rapports annuels d'organismes provinciaux que nous avons examinés renfermaient les états financiers audités, conformément à la Directive (**figure 1**).

Inclusion d'une analyse de la performance financière

Or, de simples états financiers audités ne suffisent pas à constituer une « étude financière ». Nous avons constaté que 5 des 15 rapports annuels que nous avons examinés (33 %) ne contenaient aucune analyse de la performance financière (**figure 1**). En fait, l'information financière présentée se limitait aux états financiers audités. À défaut de cette analyse, le lecteur du rapport annuel n'aurait pas assez d'information pour déterminer si la performance financière de l'organisme a été à la hauteur des attentes.

Inclusion de l'explication des écarts significatifs

Même si les raisons qui sous-tendent les écarts significatifs doivent figurer dans les rapports annuels des organismes provinciaux, la *Directive concernant les organismes et les nominations* ne définit pas la notion d'« écart significatif ». Il revient donc aux organismes de déterminer ce qu'ils estiment raisonnable d'inclure à titre d'écarts significatifs. À l'examen des rapports annuels de notre échantillon, nous sommes d'avis qu'un écart de plus de 20 % entre les résultats de l'année en cours et ceux de l'année précédente serait d'intérêt public. Par exemple, si les dépenses ont augmenté de 40 %, le lecteur du rapport annuel risque fort de se demander pourquoi.

Des 15 rapports annuels d'organismes provinciaux que nous avons examinés, 9 (69 %) renfermaient une étude des écarts significatifs (**figure 1**). Par exemple, l'Agence de foresterie du parc Algonquin a fourni une analyse approfondie des écarts dans son rapport annuel, soulignant ce qui suit : [*traduction*] « Les revenus d'exploitation pour l'année ont atteint 25 759 397 $, soit 3 719 218 $ (17,3 %) de plus qu'en 2014-2015. La demande pour les produits forestiers de notre sous-traitant a grimpé de 14,9 % au cours de l'année et tant les droits de coupe que les prix de vente ont légèrement augmenté, de sorte que la valeur des ventes de produits a progressé de 17,2 %. »

Les quatre autres rapports annuels d'organismes provinciaux que nous avons examinés (31 %) ne contenaient aucune étude des écarts significatifs. Par exemple, nous avons constaté que le rapport annuel de 2015-2016 de l'Institut de recherche agricole de l'Ontario signale des écarts significatifs, dont une hausse de quelque 22 millions de dollars (38 %) des actifs corporels et une diminution de 1,2 million de dollars (23 %) des dépenses au titre de la recherche. Ces écarts ne sont toutefois pas expliqués dans le rapport annuel. En outre, deux des 15 rapports annuels d'organismes provinciaux que nous avons examinés ne comportaient pas d'étude des écarts significatifs puisqu'il n'y avait pas de tels écarts.

Inclusion de données budgétaires

L'information budgétaire est importante puisqu'elle fournit à l'Assemblée législative et au public un point de référence pour comparer les résultats réels au plan budgété. Les budgets fournissent aussi des renseignements utiles sur la façon dont les ressources seront utilisées pour réaliser les buts et les stratégies au cours des deux à trois prochaines années.

Nous avons constaté que six des rapports annuels d'organismes provinciaux que nous avons examinés (40 %) contenaient le budget de l'organisme en cause. Par contre, 13 autres (87 %) présentaient leur budget dans leur plan d'activités.

Seulement 2 des 15 organismes n'ont présenté leur budget ni dans leur rapport annuel, ni dans leur plan d'activités.

RECOMMANDATION 5

Afin de permettre aux lecteurs des rapports annuels des organismes provinciaux de bien comprendre la performance financière de ces derniers, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor propose au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement :

- de modifier la *Directive concernant les organismes et les nominations* pour inclure une définition de ce qu'est un écart significatif;
- de prendre, conjointement avec les ministères, des mesures pour aider à faire en sorte que les rapports annuels de tous les organismes provinciaux renferment une analyse de la performance financière, y compris une explication des écarts significatifs.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor exploitera les occasions de renforcer les consignes sur le contenu des rapports de performance, en mettant l'accent sur les rapports annuels, y compris l'examen d'une approche uniforme à l'égard des écarts significatifs et la promotion d'analyses financières efficaces. On tiendra compte des multiples façons de fournir des orientations et des consignes, comme les directives, les documents d'appui, la sensibilisation et l'éducation. Le Secrétariat appliquera une approche factuelle pour sélectionner la manière la plus appropriée et efficace d'apporter des changements.

4.4.2 Attentes et résultats suggérés pour les organisations, du secteur parapublic et autres

La *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* ne mentionne que les états financiers audités doivent figurer sur le site Web de l'organisation, mais elle n'exige pas d'analyse de la performance financière. Comme on l'a vu à la **section 4.1.4**, il s'agit d'une lacune de la Directive que nous suggérons de combler en appliquant la **recommandation 2**. Il conviendrait d'en tenir compte lorsqu'on examine la qualité de l'information financière contenue dans les rapports annuels de ces organisations.

Inclusion des états financiers audités

Même si la Directive n'oblige pas les organisations à inclure des états financiers audités dans un rapport annuel, 7 (54 %) des 13 rapports annuels d'organisations, du secteur parapublic et autres, que nous avons examinés en renfermaient. C'était notamment le cas d'Ontario Power Generation, dont le rapport annuel n'est visé par aucune exigence des directives.

Nous avons aussi noté que, lorsqu'ils ne figuraient pas dans les rapports annuels des organisations du secteur parapublic, les états financiers audités étaient disponibles séparément sur le site Web, sauf dans le cas d'une organisation (**figure 4**).

Par exemple, l'Université de Toronto fournit un rapport financier distinct qui renferme ses états financiers audités et une étude financière. Halton Healthcare Services fournit également des états financiers distincts de son rapport annuel.

Comme on l'a vu à la **section 4.1.4**, la mise en œuvre de la **recommandation 2** permettrait de regrouper en un seul endroit suffisamment d'information pour qu'un lecteur comprenne la performance financière de l'organisation en cause.

Inclusion d'une analyse de la performance financière

Même si la Directive n'oblige pas les organisations, du secteur parapublic et autres, à inclure une analyse financière dans un rapport annuel, 5 (38 %) des 13 rapports annuels d'organisations, du secteur parapublic et autres, que nous avons examinés en renfermaient (**figure 2**). C'était notamment le cas d'Ontario Power Generation, dont le rapport annuel n'est visé par aucune exigence des directives.

Inclusion d'une explication des écarts significatifs

Comme on peut s'y attendre du fait de ne pas y être obligé, les écarts significatifs n'étaient pas expliqués dans 6 (60 %) des 10 rapports annuels contenant de tels écarts que nous avons examinés (**figure 2**). Par exemple, nous avons constaté que, d'après le rapport annuel de 2015-2016 du Collège Mohawk, les investissements ont augmenté de 12,6 millions de dollars (20 %) et les comptes créditeurs et les charges à payer, de 5,9 millions (32 %). Aucune explication de ces deux changements importants n'a été fournie.

Quatre (40 %) des rapports annuels d'organisations, du secteur parapublic et autres, que nous avons examinés comportant des écarts financiers importants ne renfermaient aucune étude des écarts clés. Par exemple, l'Université Brock a fourni une analyse financière exhaustive dans son rapport annuel de 2015-2016. Cette analyse expliquait les écarts au chapitre du revenu, des charges, des actifs, des passifs, des actifs nets et d'autres indicateurs. De plus, au regard de chaque indicateur, le rapport contenait un graphique à colonnes mettant en lumière les variations de cet indicateur au cours des trois dernières années.

Comme dans le cas des organismes provinciaux, nous avons constaté que les rapports annuels de deux organisations du secteur parapublic que nous avons examinés ne contenaient pas d'étude des écarts significatifs étant donné l'absence de tels écarts. Dans l'un des cas, nous n'avons pu déterminer si un tel écart existait étant donné que l'information nécessaire n'était pas disponible.

Inclusion de données budgétaires

Puisque la Directive n'oblige pas les organisations à publier une analyse financière, nous ne nous attendions pas à ce que ces dernières présentent couramment leurs budgets dans leurs rapports annuels. Une seule des 12 organisations de notre échantillon a inclus son budget dans son rapport annuel. Nous avons aussi examiné les plans d'activités et les plans stratégiques applicables pour déterminer si les budgets figuraient plutôt dans ces documents. Au total, 6 (46 %) des 13 organisations, du secteur parapublic et autres, de notre échantillon ont inclus des renseignements

budgétaires dans un document affiché sur leur site Web, alors que 7 autres (54 %) ne l'ont pas fait. Aucun des hôpitaux – qui constituent la majorité de ces organisations qui ne publient pas d'informations sur leurs budgets – n'affichaient de renseignements budgétaires sur leurs sites Web.

4.5 De meilleurs liens entre les données financières et non financières amélioreraient les rapports annuels

Comme on l'a vu à la **section 4.1.1**, l'EPR décrit en quoi il est essentiel que les liens entre les données financières et non financières comprennent une étude montrant comment les ressources ont été utilisées pour obtenir les résultats souhaités, ce qui permet au lecteur de comprendre le coût de la performance obtenue. Nous suggérons à la **recommandation 1** de faire en sorte que les directives sur les rapports annuels exigent que l'on rende compte du lien entre les coûts et les réalisations.

Nous avons appliqué plusieurs critères afin de déterminer si ces renseignements dont l'EPR encourage la présentation figuraient dans les rapports annuels. Nous avons surtout cherché une étude sur la manière dont les ressources ont été utilisées pour obtenir les résultats souhaités. Nous avons aussi vérifié si l'entité établissait un lien entre ses coûts et l'information sur la performance présentée dans son rapport annuel. Nous avons également examiné les études montrant comment les ressources non financières (les ressources humaines, par exemple) ont contribué à la performance obtenue.

Dans certains cas, nous avons constaté que les rapports annuels contenaient des études exhaustives des réalisations de l'entité au cours de l'année, mais que l'information financière se limitait aux états financiers audités. On n'étudiait que peu, voire pas du tout, le montant des ressources financières ayant effectivement servi à mener à bien certaines réalisations précises.

4.5.1 Résultats pour les organismes provinciaux

Sur les 15 rapports annuels d'organismes provinciaux que nous avons examinés, seulement 4 (27 %) établissaient des liens entre l'information financière et non financière, contrairement à la majorité de ces rapports (11, soit 73 %) (**figure 1**).

Voici des exemples :

- Le rapport annuel de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation pour 2015-2016 décrivait maintes réalisations au cours de l'année, dont quatre projets pilotes distincts pour évaluer la mise en ligne du Test provincial de compétences linguistiques. Le coût de cette réalisation n'était pas lié à ce qui a été obtenu.
- Le rapport annuel de l'Institut de recherche agricole de l'Ontario pour 2015-2016 mettait en lumière de nombreuses activités menées au cours de l'année, dont la mise en service et la grande ouverture d'une nouvelle installation de recherche laitière et d'un nouveau complexe serricole commercial de recherche sans toutefois indiquer le coût de ces nouvelles installations.

Même si les états financiers audités de ces entités figuraient dans leurs rapports annuels, ils ne peuvent servir à déterminer le coût lié à ces réalisations.

4.5.2 Résultats pour les organisations, du secteur parapublic et autres

Aucune des organisations du secteur parapublic de notre échantillon n'a établi de liens complets entre l'information financière et non financière (**figure 2**). La seule autre entité de notre échantillon, Ontario Power Generation, a établi des liens entre l'information financière et non financière.

4.6 Étude limitée des risques et de leur impact sur l'entité

Comme on l'a vu à la **section 4.1.1**, l'EPR souligne qu'il est essentiel de rendre compte des risques importants et des autres facteurs ainsi que de leur impact pour que les lecteurs des rapports annuels comprennent bien la performance de l'entité. À la **recommandation 1**, nous suggérons que l'étude des risques et de leur impact fasse partie des exigences contenues dans les directives sur les rapports annuels.

4.6.1 Exigences, attentes suggérées et résultats pour les organismes provinciaux

La *Directive concernant les organismes et les nominations* exige que les risques et les plans connexes de gestion de ces derniers fassent partie des plans d'activités des organismes provinciaux. Il n'est toutefois pas nécessaire d'inclure dans ces plans une étude sur la façon dont ces risques influent sur la performance. Nous nous attendions donc à ce que ces études figurent dans les rapports annuels (puisque cela affecte la performance de l'année en cours). Or, le plus souvent, ce n'était pas le cas.

Pour les cinq organismes provinciaux (sur 15, 33 %) qui ont inclus dans leur rapport annuel de l'information sur les risques auxquels ils sont confrontés (**figure 1**), nous avons constaté que les risques étaient clairement identifiés et que la manière dont ils sont gérés était expliquée. Par exemple, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a inclus une liste des risques (stratégiques, systémiques, financiers, juridiques et de poursuite des activités) qui pèsent sur elle. Son rapport annuel explique clairement comment elle gère les différents risques.

4.6.2 Résultats pour les organisations, du secteur parapublic et autres

La *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* n'exige pas que les rapports annuels fassent état des risques affectant les organisations, de l'impact sur la performance (le cas échéant) et des éventuelles stratégies d'atténuation.

C'est ainsi qu'un seul des 12 rapports annuels d'organisations du secteur parapublic (8 %) que nous avons examinés contenait une analyse des risques. Le rapport annuel d'Ontario Power Generation pour 2015-2016 renfermait lui aussi une analyse des risques (**figure 2**). Par exemple, le rapport annuel de l'Université Queen's pour 2015-2016 mentionne en détail les risques financiers qui pèsent sur l'institution : un régime de retraite non viable, le report de travaux d'entretien et son utilisation du revenu tiré des bourses et des frais de scolarité. L'étude du régime de retraite comporte des stratégies d'atténuation très précises : [*traduction*] « … en septembre 2015, toutes les unités ont commencé à cotiser 4,5 % de plus au régime de retraite afin de couvrir les paiements de continuité additionnels et l'Université a négocié une entente avec les groupes d'employés afin de concevoir et d'élaborer un nouveau régime de retraite conjoint pour les universités de l'Ontario. »

Bien qu'il y ait quelques bons exemples d'analyse des risques, le plus souvent, cette étude ne figurait dans les rapports annuels ou financiers d'aucune des organisations du secteur parapublic. Une étude des risques servirait de complément aux rapports annuels et donnerait un aperçu des risques auxquels ces entités sont confrontées, de leur impact et des plans des entités en vue de les surmonter.

4.7 Les rapports annuels sont rédigés dans un langage simple

Tous les rapports annuels que nous avons examinés étaient clairs, compréhensibles et rédigés dans un langage simple.

L'EPR précise que, pour être utile, l'information sur la performance doit pouvoir être comprise par les lecteurs. Les explications devraient être précises et clairement formulées dans un langage simple et non technique qui met l'accent sur les faits et les aspects critiques afin que le lecteur puisse se faire une idée raisonnable ou tirer des conclusions raisonnables. Il faut veiller à éviter de simplifier à outrance ou d'omettre des détails pertinents.

Aux fins de cette pratique recommandée, nous avons vérifié si les rapports étaient rédigés dans un langage simple (c.-à-d. sans langage technique ni jargon) et bien organisés en faisant bon usage de graphiques et de tableaux, et s'ils décrivaient les réalisations de l'entité au cours de l'année.

Le rapport annuel pour 2015-2016 de la LCBO est un bon exemple de rapport compréhensible. Il était bien structuré et tout l'exposé s'accompagnait de tableaux et de graphiques. De même, le rapport annuel du Cambrian College pour 2015-2016 utilisait un tableau pour faire ressortir ses réalisations et de courts exposés narratifs pour traiter de sa performance opérationnelle et financière.

Lorsque les rapports annuels sont clairs et compréhensibles, il est facile pour l'Assemblée législative et le public d'évaluer les réalisations de l'entité et les mesures qu'elle prend pour corriger ses éventuels problèmes financiers ou de performance.

Annexe 1 : Guide du CCSP sur la préparation des rapports publics de performance – Pratiques recommandées choisies et exemples connexes d'application

Source : Normes d'information financière et de certification Canada

Pratique recommandée	Exemples de caractéristiques montrant que cette pratique recommandée a été appliquée
Le rapport est-il compréhensible?	• Le rapport est concis et écrit dans une langue simple que la population peut facilement comprendre. • Le nombre de mesures de performance semble raisonnable.
Le rapport porte-t-il sur les quelques aspects essentiels de la performance?	• Le rapport porte sur les stratégies, buts et objectifs clés de l'entité. • Les commentaires descriptifs et les mesures de performance aident les utilisateurs à comprendre les quelques aspects essentiels de la performance de l'entité.
Le rapport décrit-il l'orientation stratégique de l'entité?	• L'information sur les priorités de haut niveau et les buts à long terme de l'entité est résumée de manière à ce que les utilisateurs puissent mettre l'information sur la performance en contexte. • La description qui est faite des buts et objectifs de l'entité aide les utilisateurs à comprendre dans quelle mesure la réalisation de ces buts et objectifs respecte l'orientation stratégique de l'entité.
L'entité explique-t-elle les résultats réels de la période et compare-t-elle ces derniers et les résultats prévus, en expliquant tout écart significatif?	• Le rapport énonce les résultats prévus pour la période, en termes d'extrants et de résultats. • Des explications sont fournies pour tous les écarts significatifs de manière à permettre une compréhension raisonnable de leurs causes par les utilisateurs.
Le rapport présente-t-il de l'information comparative sur les tendances, des points et données de référence ou encore la performance d'organismes similaires?	• Le rapport contient une analyse des tendances; il présente au minimum les résultats réels de la période et ceux des deux périodes précédentes. • L'information présentée permet aux utilisateurs d'évaluer les plans, d'établir un lien entre les réalisations actuelles et les buts à long terme, et d'évaluer la progression réalisée au fil du temps.
Le rapport décrit-il les leçons importantes tirées et présente-t-il les facteurs clés qui influent sur la performance et sur les résultats?	• Lorsque des risques ont eu une incidence significative sur la performance, le rapport fait état des mesures qui se sont avérées nécessaires pour remédier à la situation et faire concorder la performance réelle avec les résultats prévus, et la progression est évaluée par rapport à ces mesures. • Lorsque des mesures devront être prises pour éliminer l'écart entre la performance réelle et la performance prévue de la période, le rapport en donne une description spécifique et établit un calendrier estimatif de mise en œuvre.
L'entité a-t-elle établi un lien entre son information financière et son information non financière sur la performance?	• Le rapport contient des commentaires descriptifs et des mesures de performance qui montrent que l'entité comprend comment les ressources financières et non financières ont contribué à l'obtention des résultats réels. • Des liens sont établis entre tous les coûts de l'entité et les différentes mesures de performance, ce qui permet d'analyser le niveau et le type de ressources nécessaires pour produire les extrants et (idéalement) les résultats.

Annexe 2 : Exigences de la Directive concernant les organismes et les nominations au sujet des rapports annuels et contenu suggéré aux organismes régis par un conseil

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, juin 2016

Exigence	But	Contenu suggéré
Description des activités réalisées pendant l'année	Rendre compte des activités menées pendant l'année.	Fournir une description de haut niveau des principaux programmes, activités et faits saillants de l'année qui ont donné suite au mandat de l'organisme et aux priorités du gouvernement. Décrire comment les activités de l'organisme s'harmonisaient avec son plan d'activité pour l'exercice visé par le rapport annuel. Cerner les changements importants des programmes et des services de l'organisme, ainsi que leurs impacts.
Analyse du rendement opérationnel	Rendre compte du rendement opérationnel en ciblant les résultats opérationnels.	Fournir une analyse du rendement opérationnel de l'organisme. Inclure le rendement de l'organisme au regard des cibles de son plan d'activités et des normes sectorielles (efficacité, productivité, etc.).
Analyse du rendement financier	Rendre compte du rendement en ciblant les résultats financiers.	Fournir une analyse du rendement financier de l'organisme, y compris son budget approuvé d'après le plan d'activité pour l'exercice visé par le rapport annuel. Inclure les dépenses réelles à la fin de l'exercice et une explication des écarts significatifs.
Compte rendu des objectifs de rendement qui ont été atteints et des mesures qui seront prises pour ceux qui ne l'ont pas été	Indiquer si les objectifs ont été atteints et décrire tout correctif apporté.	Les mesures du rendement réel devraient être fournies afin que le ministre et le public puissent comparer les objectifs du plan d'activités aux réalisations pour l'exercice visé par le rapport annuel. Si des objectifs du plan d'activités n'ont pas été atteints, expliquer les mesures qui seront prises pour les atteindre désormais. Le nouveau plan d'activités approuvé de l'organisme est un document de référence utile pour l'étude des mesures prises pour atteindre les objectifs qui ne l'ont pas été. Inclure des explications et des descriptions pour les objectifs qui ont été largement dépassés.
Le nom des personnes nommées, la date de leur nomination et la date de fin de leur mandat.	Fournir des renseignements au sujet des personnes nommées au conseil d'administration de l'organisme.	Identifier toutes les personnes nommées, leur poste, la date de leur nomination et la date de fin de leur mandat. Montant total combiné de la rémunération de toutes les personnes nommées.
États financiers audités ou, lorsqu'il n'est pas pratique de faire un audit, les états financiers ayant fait l'objet d'une assurance externe appropriée et indiquant les résultats obtenus, les écarts par rapport aux estimations et les raisons de ces écarts	Fournir des états financiers.	Consulter le contrôleur du ministère pour de plus amples précisions.
Tout contenu exigé par la loi	Fournir tout élément de contenu des rapports annuels prévu par la loi.	Tel que prévu par la loi.

Annexe 3 : Objectif et critères de l'examen

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Objectif

Déterminer si les organismes provinciaux choisis rendent compte au public de la mesure dans laquelle ils ont réalisé leurs buts et objectifs prévus, et à quel coût, comme le recommande l'énoncé de pratiques recommandées n° 2, *Rapports publics de performance*, du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Notre examen déterminera également si les rapports publics de performance des organismes provinciaux et des organisations du secteur parapublics choisis répondaient aux exigences applicables formulées respectivement dans la *Directive concernant les organismes et les nominations* et la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* du Conseil de gestion du gouvernement.

Critères

1. L'énoncé de pratiques recommandées du CCSP suggère que les rapports de performance du secteur public :
   - portent sur les quelques aspects essentiels de la performance;
   - décrivent l'orientation stratégique de l'entité du secteur public;
   - décrivent les résultats réels et les comparent aux résultats prévus, en expliquant tout écart significatif;
   - fournissent de l'information comparative sur les tendances, des points et données de référence ou encore la performance d'organismes similaires lorsque ces comparaisons aideraient les utilisateurs à interpréter et à utiliser l'information fournie;
   - décrivent les leçons importantes apprises au cours de la période et les répercussions qui en découlent;
   - incluent des renseignements au sujet des facteurs déterminants pour la compréhension de la performance, et notamment :
     - cernent les risques significatifs, les considérations de capacité et les autres facteurs qui ont eu un impact sur la performance et les résultats;
     - expliquent la nature de cet impact;
   - établissent un lien entre l'information financière et non financière pour montrer l'influence des ressources et des stratégies sur les résultats.
2. Le rapport de performance doit contenir les éléments suivants pour être conforme à la *Directive concernant les organismes et les nominations* dans le cas des organismes régis par un conseil :
   - une description des activités réalisées pendant l'année;
   - une analyse du rendement opérationnel;
   - une analyse du rendement financier;
   - un compte rendu des objectifs de rendement qui ont été atteints et des mesures qui seront prises pour ceux qui ne l'ont pas été;
   - le nom des personnes nommées, la date de leur nomination et la date de fin de leur mandat;
   - les états financiers audités ou, lorsqu'il n'est pas pratique de faire un audit, les états financiers ayant fait l'objet d'une assurance externe appropriée et indiquant les résultats obtenus, les écarts par rapport aux estimations et les raisons de ces écarts.
3. Le rapport de performance doit contenir les éléments suivants pour être conforme à la *Directive concernant les documents commerciaux du secteur parapublic* :
   - une description des activités principales effectuées par l'organisme au cours de l'exercice financier précédent;
   - une analyse du rendement opérationnel;
   - une analyse des objectifs de rendement atteints et des mesures à prendre s'ils n'ont pas été atteints;
   - les états financiers audités.

Annexe 4 : Entités dont nous avons examiné le rapport annuel pour 2015-2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle
1. Université Brock
2. Collège Cambrian
3. Collège Georgian
4. Université McMaster
5. Collège Mohawk
6. Université Queen's
7. Collège Seneca
8. Université de Toronto
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales
9. AgriCorp
10. Institut de recherche agricole de l'Ontario
Ministère du Développement économique
11. Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier
Ministère de l'Éducation
12. Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
13. Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO)
Ministère de l'Énergie
14. Commission de l'énergie de l'Ontario
15. Ontario Power Generation

Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique
16. Agence des eaux de l'Ontario
Ministère des Finances
17. Régie des alcools de l'Ontario
18. Société des loteries et des jeux de l'Ontario
19. Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée
20. Halton Healthcare Services Group
21. Hôpital régional Humber River
22. Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto
23. Muskoka Algonquin Healthcare
24. Hôpital général de Norfolk
25. Centre de santé de St-Joseph – Toronto
26. Trillium Health Partners
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts
27. Office de foresterie du parc Algonquin
Ministère du Développement du Nord et des Mines
28. Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport
29. Centre des sciences de l'Ontario
Ministère des Transports
30. Metrolinx

Chapitre 5

Examen de la publicité gouvernementale

Augmentation substantielle du nombre de publicités gouvernementales

L'exercice 2016-2017 est le premier exercice complet à s'être écoulé depuis l'entrée en vigueur des modifications apportées en 2015 à la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la *Loi*). Ces modifications ont eu comme effet de réduire notre pouvoir de veiller à ce que les fonds publics ne soient pas consacrés à des publicités qui confèrent un avantage partisan au gouvernement.

À l'origine, la *Loi*, qui a été promulguée vers la fin de 2005, exigeait que le gouvernement soumette la plupart de ses publicités à l'examen du vérificateur général, ce dernier devant vérifier qu'il ne s'agissait pas de publicités partisanes. Seules les publicités jugées appropriées à la suite de cet examen pouvaient être diffusées ou utilisées.

Toujours sous sa forme initiale, la *Loi* énonçait aussi des normes servant à orienter ce travail, et elle conférait au vérificateur général le pouvoir discrétionnaire de déterminer ce qui est partisan. Dans le cadre de ce système, notre Bureau a approuvé la très grande majorité des milliers de publicités dont il a fait l'examen sur une période d'une dizaine d'années.

D'importantes modifications de la *Loi* sont entrées en vigueur le 16 juin 2015. À l'époque, nous avons averti que ces modifications auraient pour effet d'affaiblir la *Loi* et d'ouvrir la voie à des publicités gouvernementales partisanes et complaisantes, payées à même les fonds publics et diffusées à la télévision, à la radio, dans les journaux et en ligne.

Bien que mon Bureau doive encore approuver la plupart des publicités gouvernementales avant que celles-ci puissent être utilisées, les modifications apportées ont éliminé le pouvoir discrétionnaire en vertu duquel le vérificateur général pouvait déterminer ce qui est partisan. Les modifications imposent plutôt une définition spécifique et étroite de ce qui constitue une publicité partisane, définition qui constitue le seul paramètre de mesure que nous puissions utiliser dans le cadre de nos examens.

En 2016-2017, le gouvernement a engagé des dépenses de publicité se chiffrant à plus de 58 millions de dollars, soit le montant le plus élevé depuis l'exercice 2006-2007. Une part importante de ces dépenses – un peu plus de 30 % – avait trait à des publicités qui, à notre avis, avaient pour but premier de transmettre une image favorable du parti au pouvoir. Nous avons dû approuver ces publicités et conclure qu'elles étaient conformes aux exigences de la *Loi* telle que modifiée, mais nous avons souligné qu'elles auraient été rejetées aux termes de la *Loi* sous sa forme d'origine, et qu'elles n'auraient donc pas été diffusées ou imprimées.

Nous avons clairement indiqué depuis 2015 que nous préférerions voir la *Loi* rétablie sous sa forme

d'origine. Un projet de loi d'initiative privée allant dans ce sens a été étudié en première lecture à l'Assemblée législative le 27 mars 2017. On précisait dans la note explicative que le projet de loi visait à modifier la *Loi* pour que son libellé soit le même qu'avant les modifications de 2015. Toutefois, ce projet de loi a été rejeté lors de l'examen en deuxième lecture trois jours plus tard.

L'approbation du vérificateur général demeure requise en application de la *Loi* modifiée avant qu'une publicité puisse être utilisée. Toutefois, cette approbation est à peu près toujours acquise d'avance, car la *Loi* dans sa version modifiée porte qu'un document est partisan uniquement s'il répond à l'un des critères suivants :

- « il comprend le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée législative, sauf si le document s'adresse principalement à un public à l'extérieur de l'Ontario;
- il comprend le nom ou le logo d'un parti [politique] reconnu [...];
- il fait directement allusion à un parti reconnu ou à un député à l'Assemblée et le critique directement;
- il comprend, dans une mesure importante, une couleur associée au parti au pouvoir [...] »

Cette dernière exigence signifie essentiellement que, à partir du moment où le gouvernement évite d'utiliser le nom ou l'image d'un député ou d'un parti politique dans sa publicité, le vérificateur général ne peut conclure que la publicité est partisane en application de la *Loi*.

La *Loi* sous sa forme d'origine établissait que chaque document présenté à notre Bureau devait constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :

- informer le public des politiques, programmes ou services gouvernementaux;
- informer le public de ses droits et responsabilités;
- modifier un comportement social dans l'intérêt public;
- promouvoir l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, étudier ou investir, ou qu'il fait bon visiter.

Ces normes ont toutefois été abrogées par suite des modifications de 2015, de sorte que des publicités peuvent être jugées conformes à la *Loi* même si elles ne servent pas à informer. Nous considérions que la *Loi* d'origine servait à promouvoir la transparence et la responsabilisation en matière de publicité gouvernementale, et qu'elle permettait de s'assurer que les publicités fournissent des renseignements utiles sans faire la promotion du parti au pouvoir ni émettre des critiques visant ses adversaires.

Depuis, notre Bureau a dû approuver des publicités représentant des dépenses qui totalisaient des millions de dollars, même si nous estimions qu'elles avaient pour but premier de promouvoir les intérêts politiques partisans du gouvernement ou de souligner les accomplissements de ce dernier plutôt que d'informer les citoyens. Voici quelques exemples :

Certaines publicités portant sur le budget ciblent des circonscriptions de l'opposition

En mai 2017, le gouvernement a soumis à notre examen une campagne publicitaire radiophonique de 330 000 $ ayant pour objet de faire la promotion du nouveau budget provincial. Nous avons constaté que les publicités comportaient des formules vagues et optimistes du genre « Nous bâtissons un Ontario plus fort et plus sain » et « c'est un budget équilibré qui sert l'intérêt de tous ».

En outre, on mentionnait dans les publicités quatre collectivités ontariennes faisant partie de circonscriptions dont le député appartenait à l'opposition. Considérant le fait que leur diffusion survenait à peine un an avant les prochaines élections fédérales, prévues pour juin 2018, ces annonces pouvaient donner à penser que les collectivités en question étaient particulièrement visées par ces publicités présentant le gouvernement sous un jour favorable.

Aux termes de la *Loi* d'origine, nous aurions conclu qu'il s'agissait de publicités partisanes, de sorte qu'elles n'auraient pas pu être diffusées. Cependant, les publicités en question étaient conformes à la *Loi* sous sa forme modifiée, aussi avons-nous dû les approuver.

Publicités trompeuses sur les tarifs d'électricité

Le ministère de l'Énergie a engagé des dépenses d'un peu plus de 1 million de dollars en 2016-2017 et en prévoyait d'autres de 2,9 millions au premier semestre de 2017-2018 dans le cadre de campagnes de promotion du plan mis de l'avant par le gouvernement en vue de réduire les tarifs d'Ontario Hydro de 25 % à compter de l'été de 2017.

Aux termes de la *Loi* sous sa forme modifiée, il nous a fallu approuver tous les documents et conclure qu'ils étaient conformes, malgré le fait que nous avions plusieurs préoccupations à propos de certaines affirmations qui y étaient faites et du ton d'autopromotion employé.

La première campagne, dont le coût dépassait légèrement le million de dollars, comportait des publicités pour la radio qui ont été diffusées en mars 2017, deux mois avant l'adoption par l'Assemblée législative des dispositions législatives entraînant la réduction des tarifs. Nous avons jugé que ces documents étaient trompeurs en ce qu'ils laissaient entendre que les investissements axés sur les énergies propres et fiables étaient les seuls facteurs expliquant pourquoi il était devenu « plus difficile de payer les factures d'électricité ».

Enfin, les expressions « nous vous avons entendus » et « équitable pour tous » nous ont amenés à conclure que la campagne était complaisante et visait principalement à ce que l'on attribue au gouvernement le mérite de ses mesures touchant les prix de l'énergie.

Au cours de l'exercice 2017-2018, le ministère de l'Énergie a demandé l'approbation de publicités pour la télévision, la radio et les médias numériques dont le coût était estimé à 2,9 millions de dollars et qui visaient à faire la promotion du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, en utilisant des messages qui concordaient avec ceux de l'exercice précédent. Aux termes de la *Loi* telle que modifiée, nous n'avons eu d'autre choix que d'approuver également ces documents.

Publicités gouvernementales pouvant être perçues comme ayant une connotation politique

En octobre 2017, le ministère de l'Éducation a soumis une campagne publicitaire ayant trait à la création d'un plus grand nombre de places dans les services de garde d'enfants agréés au cours des cinq prochaines années. Il estimait le coût de cette campagne à 1,9 million de dollars. Les annonces télévisées indiquaient aux téléspectateurs que [*traduction*] « au cours des cinq prochaines années, nous allons contribuer à doubler le nombre de places en services de garde agréés pour les enfants de la naissance à quatre ans ». C'est seulement à la fin de la publicité de 30 secondes que l'on peut savoir qui a payé le coût de l'annonce. Nous avons indiqué au ministère de l'Éducation que, outre le fait qu'elles ne fournissaient aucun renseignement utile et qu'elles présentaient le gouvernement sous un jour favorable, ces publicités pouvaient être perçues comme ayant une connotation politique, considérant les élections qui doivent avoir lieu en juin 2018.

Les campagnes portant sur les changements climatiques fournissaient peu de renseignements

En 2016-2017, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique a présenté deux campagnes d'envergure sur les changements climatiques, dont le coût dépassait 5,6 millions de dollars. Nous avons approuvé ces deux campagnes et conclu qu'elles étaient conformes à la *Loi* modifiée, mais il

demeure qu'elles soulevaient à nos yeux certaines préoccupations.

La première campagne, sous le thème « Let Them Figure It Out », comportait 17 documents où l'on faisait valoir que ce sont les enfants qui auraient à composer avec les conséquences des changements climatiques, à moins que les adultes n'agissent dès maintenant.

Nous avons approuvé ces publicités en conformité avec la *Loi* modifiée, mais nous avons indiqué au Ministère que les documents ne communiquaient pas de renseignements utiles aux destinataires, et qu'ils semblaient avoir été conçus pour susciter de l'appréhension à propos des effets des changements climatiques, de telle sorte que les personnes qui les voient soient plus enclines à appuyer le Plan d'action de l'Ontario contre le changement climatique.

La seconde grande campagne sur les changements climatiques, intitulée « Sauvez tout ça », comportait cinq publicités. Nous les avons toutes approuvées en conformité avec la *Loi* modifiée, et trois d'entre elles ne soulevaient aucune préoccupation.

Par contre, les deux autres, dont l'une contenait des annonces numériques demandant aux Ontariens de sauver les récréations ainsi que les voyages en prenant des mesures axées sur les changements climatiques, ne fournissaient aucun renseignement utile. Nous avons aussi noté que les affirmations semblaient exagérées, et nous avons conclu que l'un des principaux objectifs des publicités consistait à présenter le gouvernement sous un jour favorable.

Des publicités relatives à l'éducation moussaient un programme qui n'était pas disponible

En 2016-2017, deux séries de publicités destinées aux étudiants de niveau postsecondaire et à leurs parents ont aussi soulevé des questions, malgré le fait que nous avons dû les approuver et conclure qu'elles étaient conformes à la *Loi* modifiée.

Dans le premier cas, il s'agissait d'une campagne numérique de promotion de la Subvention ontarienne d'études, qui a eu lieu un an avant que les étudiants puissent demander cette subvention. Nous avons indiqué au gouvernement que, selon nous, cette campagne était trompeuse, et nous avons conclu que l'un des principaux objectifs des publicités était de projeter une image favorable du parti au pouvoir. Cette campagne n'aurait pas été autorisée en application de la *Loi* sous sa forme précédente.

Dans le deuxième cas, il était question d'une version préliminaire d'une annonce destinée aux cinémas et qui vantait les mérites du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO). Nous avons constaté que cette publicité était trompeuse parce qu'elle ne précisait pas qu'il fallait faire une demande et être jugé admissible pour recevoir une aide financière. Ce point a été réglé dans la version finale, que nous avons jugée conforme à la *Loi* modifiée. Les publicités subséquentes portant sur le RAFEO ont satisfait sans réserve à notre examen.

Certaines publicités signalées l'an dernier étaient encore diffusées cette année

Il y a trois campagnes que nous avons dû approuver et juger conformes à la *Loi* en 2015-2016 qui étaient encore diffusées en 2016-2017. Il n'y avait pas de renseignements complets sur les coûts lors de l'exercice précédent, mais les totaux ont été précisés en 2016-2017 et sont présentés plus loin. Ces trois campagnes semblaient avoir été conçues d'abord et avant tout pour souligner les réalisations du gouvernement. En voici une description :

- **Campagne de promotion des investissements de près de 160 milliards de dollars de l'Ontario dans les infrastructures** – Tout en devant conclure que cette campagne publicitaire télévisée et numérique de 2,95 millions de dollars était conforme à la *Loi* et l'approuver, nous avons indiqué au gouvernement

qu'aucune des publicités proposées ne précisait que les dépenses en question seraient réparties sur les 12 prochaines années, soit une période durant laquelle il pourrait y avoir au moins trois élections provinciales susceptibles d'entraîner la modification de ce plan de dépenses, sans compter les autres imprévus économiques pouvant survenir. Nous avons également observé que, dans le cadre de la soumission des publicités, le gouvernement mentionnait lui-même les résultats d'un sondage indiquant que moins de 50 % des Ontariens étaient au courant des investissements du gouvernement dans les infrastructures publiques. Cela nous laissait penser que l'objectif central de ces publicités était de faire son propre éloge et de veiller à ce que l'on attribue au gouvernement le mérite de ses éventuels plans de dépenses futurs.

- **Mise de l'avant de deux campagnes pour informer les Ontariens que le gouvernement a haussé le financement des soins de santé de 1 milliard de dollars au cours de l'exercice et qu'il a apporté des améliorations aux soins de santé** – Dans sa soumission relative à ces annonces télévisées, imprimées, radiodiffusées et diffusées sur les médias numériques, dont le budget combiné atteignait près de 5,2 millions de dollars, le gouvernement faisait mention de [*traduction*] « résultats d'enquêtes montrant que de nombreux Ontariens croient que d'importantes réductions sont effectuées à l'intérieur du système de soins de santé ». Par suite de notre examen, tout en devant approuver les annonces et conclure qu'elles étaient conformes à la *Loi*, nous avons fait observer que cette campagne semblait viser à faire son propre éloge et à veiller à ce que l'on attribue au gouvernement le mérite de ses dépenses planifiées dans les soins de santé. Nous avons également déclaré au gouvernement que ces publicités n'auraient pas été approuvées aux termes de la *Loi* sous sa forme antérieure, car nous aurions conclu que l'un de leurs principaux objectifs était de donner une impression favorable du parti au pouvoir, et non de communiquer au public des renseignements utiles.
- **Campagne reposant sur le thème du cycle de vie de l'éducation et indiquant que [*traduction*] « c'est en exploitant leur plein potentiel dès aujourd'hui que les étudiants ontariens se prépareront pour l'avenir »** – Nous avons informé le gouvernement que cette campagne de 2,88 millions de dollars destinée à la télévision et aux médias numériques aurait été rejetée aux termes de la Loi sous sa forme antérieure, car elle transmettait un message optimiste à tout crin et semblait de façon générale viser à présenter le gouvernement sous un jour favorable. Ces publicités continuent d'être diffusées au cours de l'exercice 2017-2018, ce qui donne lieu à un coût additionnel estimé à 1,06 million de dollars.

Autres considérations

Publicités gouvernementales avant et pendant les élections

La *Loi* modifiée comporte de nouvelles restrictions touchant les publicités gouvernementales en période d'élection. Désormais, le gouvernement ne peut pas faire de publicité à compter du jour où un décret de convocation des électeurs est émis (ou à compter de 60 jours avant la date d'émission du décret de convocation des électeurs dans le cas d'une élection à date fixe) jusqu'au jour du scrutin. Toutefois, ces règles ne s'appliquent pas si le gouvernement établit que la publicité se rapporte à une activité productive de recettes, revêt un caractère urgent ou remplit d'autres critères prescrits. De plus, les bureaux gouvernementaux doivent « cesser » toute publicité en cours qui a commencé avant le jour où le décret de convocation des électeurs a été émis, sauf si cela n'est pas matériellement possible.

Au cours des périodes où se sont déroulées les trois dernières élections fédérales (en 2007, 2011 et 2014), nous avons, dans l'exercice de notre ancien pouvoir discrétionnaire, approuvé que le gouvernement aille de l'avant avec des publicités que nous considérions comme non partisanes. Bien que le gouvernement se soit conformé de longue date à la pratique consistant à limiter ses publicités aux documents qui ont trait à des questions urgentes ou à des activités productives de recettes, notre Bureau remplissait un rôle de protection de première importance afin que le parti au pouvoir ne bénéficie d'aucun avantage pouvant être perçu comme partisan en raison des publicités gouvernementales diffusées au cours de cette période. Les campagnes que nous avons autorisées en période d'élection par le passé portaient entre autres sur les obligations d'épargne de l'Ontario et sur Ontario, terre nourricière, ainsi que des publicités visant des auditoires internationaux.

De nouvelles dispositions législatives adoptées en décembre 2016 en vue de la réforme du financement électoral, qui portent l'interdiction des dons d'entreprises et de syndicats aux partis politiques, fixent le montant maximum des contributions par les particuliers et établissent les règles relatives aux collectes de fonds, imposent aussi des restrictions à l'égard des publicités des partis politiques, des tiers et du gouvernement lui-même.

De nouvelles restrictions s'appliquent aux dépenses de publicité des partis politiques et des tierces parties au cours de la période de six mois précédant la date prévue des élections. Ces dépenses ne peuvent dépasser 1 million de dollars dans le cas des partis politiques, et 600 000 $ dans celui des tiers au cours de cette période. La *Loi de 2016 modifiant des lois en ce qui concerne le financement électoral* a aussi eu une incidence sur la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* en fixant des limites en ce qui touche la période où le gouvernement peut diffuser des publicités avant une période d'élection générale prévue. Aucune limite ne s'applique aux publicités gouvernementales.

En conséquence, les publicités gouvernementales sont dorénavant interdites au cours de la période de 60 jours qui précède le jour où le décret de convocation des électeurs est émis, sauf si la publicité se rapporte à une activité productive de recettes, revêt un caractère urgent ou remplit d'autres critères prescrits, soit les mêmes règles que durant la période où se déroule la campagne électorale. C'est le gouvernement qui détermine quelles publicités peuvent être diffusées durant cette période préélectorale.

Même si les publicités gouvernementales doivent toujours être soumises à notre Bureau, notre champ d'action est limité par la définition étroite de ce qui constitue une publicité partisane aux termes de la *Loi* révisée, et nous ne pouvons nous en remettre à d'autres critères pour déterminer si un document est susceptible de conférer un avantage partisan au gouvernement.

Lors de l'examen en deuxième lecture de la *Loi de 2016 modifiant des lois en ce qui concerne le financement électoral*, en novembre 2016, j'ai fait part de ces préoccupations dans une présentation écrite au Comité permanent des affaires gouvernementales. Nous avons aussi noté que la loi en question traite uniquement des élections générales, et non des élections partielles. Cela signifie qu'aucune restriction ne s'applique à l'égard des publicités gouvernementales en période d'élection partielle.

Des élections générales devant être tenues le 7 juin de l'an prochain, nous nous attendons à ce que le gouvernement interrompe la plupart de ses publicités le 10 mars 2018.

Failles relatives à la publicité numérique

La *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* ne conférait aucun pouvoir d'examen des publicités numériques, de sorte que, depuis 2011, nous demandons au gouvernement d'étendre notre mandat d'examen à l'ensemble de ces publicités. Un nouveau règlement pris dans la foulée des modifications apportées en 2015 nous donne le pouvoir d'examiner « une annonce publicitaire

composée de vidéo, de texte, d'images ou de toute combinaison de ces éléments qu'un bureau gouvernemental, moyennant paiement, a l'intention de faire afficher sur un site Web ».

Toutefois, ce règlement exclut expressément deux éléments clés pour l'application de notre pouvoir d'examen : les publicités sur des sites de médias sociaux, comme Facebook, Twitter et Instagram, ainsi que les publicités affichées sur un site Web par des services de marketing par moteur de recherche comme Google AdWords.

Durant l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2017, le gouvernement a affecté 4,67 millions de dollars à des publicités numériques qui ne sont pas sujettes à notre examen, et notre Bureau n'a toujours pas le pouvoir de vérifier que les dépenses correspondantes ne sont pas rattachées à des fins partisanes.

Nous sommes d'avis que cette faille doit être éliminée, même si le fait d'étendre notre pouvoir d'examen à certaines publicités numériques n'a pas eu d'effet tangible, étant donné les limites que la législation impose à notre capacité de déterminer ce qui constitue une publicité partisane.

Restrictions découlant de la *Loi* à l'égard du courrier

Le 19 avril 2017, nous avons reçu une lettre d'un député qui souhaitait obtenir des renseignements à propos d'un encart joint aux factures d'électricité d'une société locale de distribution d'électricité expédiées à des milliers de consommateurs d'électricité de l'Ontario. On indiquait aux consommateurs dans le titre de l'encart que, le 1er janvier 2017, leurs coûts d'électricité avaient diminué de 8 %.

Aux termes de la *Loi*, tant sous sa forme d'origine que sous sa forme modifiée, tous les imprimés qui ne sont pas adressés individuellement aux destinataires, que ce soit par courrier en vrac ou par une autre méthode de livraison en vrac à des résidents de l'Ontario, doivent au préalable faire l'objet d'un examen. Par contre, les documents envoyés à une adresse de courrier donnée – comme dans le cas de l'encart joint aux factures d'électricité – ne sont pas assujettis à cette exigence d'examen. De ce fait, l'encart en question, que le gouvernement avait demandé aux sociétés de services publics de joindre à leurs factures, n'a pas été assujetti à l'examen de notre Bureau.

Malgré le fait que le message transmis au moyen de cet encart aurait probablement été approuvé à la suite de notre examen, cela rappelait une situation survenue en 2011, où le gouvernement avait joint un encart relatif à sa Prestation ontarienne pour l'énergie propre – qui se traduisait par une réduction des tarifs d'électricité de 10 % pendant cinq ans – aux factures reçues un mois avant les élections provinciales de 2011.

Nous avons écrit dans notre *Rapport annuel 2011* que cela révélait une « restriction possible » de la *Loi* qui pouvait être perçue comme constituant une « violation de l'esprit de la *Loi* ». Ce dernier incident semble de nouveau indiquer que la *Loi* continue de négliger une faille possible qui pourrait être utilisée pour transmettre des messages partisans aux Ontariens au moyen d'envois postaux dûment adressés.

Les dépenses publicitaires du gouvernement sont en hausse

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2017, nous avons examiné 318 soumissions portant sur 2 669 documents publicitaires – ce qui représente une hausse de 93 % par rapport à l'exercice précédent. Les dépenses du gouvernement au titre de ces documents publicitaires se sont établies à 53,7 millions de dollars, soit une hausse de près de 33 % par rapport à 2015-2016.

Ce montant n'inclut pas les 4,67 millions de dollars affectés à des publicités numériques qui ne sont pas assujetties à notre examen (notamment des annonces sur les sites de médias sociaux et des annonces affichées par suite de l'utilisation de services de marketing par moteur de recherche). Si l'on tient compte de ces sommes, la valeur totale des publicités gouvernementales en 2016-2017 a atteint 58,39 millions de dollars.

Lors de l'exercice précédent, le gouvernement avait engagé des dépenses de 43,65 millions de dollars à l'égard de 1 384 documents publicitaires ayant fait l'objet de 182 soumissions. Les publicités numériques (médias sociaux et services par moteur de recherche) s'étaient pour leur part chiffrées à 6,27 millions de dollars, ce qui donne des dépenses totales d'un peu moins de 49,9 millions.

La **figure 1** présente la ventilation des coûts de publicité des ministères sujets à examen en 2016-2017, et la **figure 2**, la ventilation des dépenses par catégorie. La **figure 3** fait état des coûts de publicité du gouvernement depuis 2007. Depuis l'entrée en vigueur des modifications de la *Loi* en 2015, les dépenses publicitaires du gouvernement ont augmenté de façon significative.

Les 15 thèmes ayant fait l'objet des dépenses de publicité les plus importantes en 2016-2017 sont présentés à la **figure 4**. Ces campagnes représentaient près de 63 % du total des dépenses consacrées aux publicités sujettes à examen que notre Bureau a examinées au cours du dernier exercice. Il convient de noter que trois des six campagnes se classant en tête de liste auraient été rejetées si notre examen avait eu lieu avant la modification de la *Loi* en 2015, et qu'une autre comportait des documents qui soulevaient des préoccupations.

Trois violations et une contravention à la *Loi* sous sa forme modifiée

Nous avons constaté que toutes les publicités soumises à notre Bureau en 2016-2017 étaient conformes à la Loi modifiée, exception faite des trois soumissions suivantes :

- On a jugé qu'une version préliminaire d'une campagne télévisée de 1,95 million de dollars du ministère de la Santé et des Soins de longue durée intitulée « Investing in Health Care » contrevenait au point 1 du paragraphe 6(1) de la *Loi* parce qu'elle ne comportait pas de déclaration précisant qu'elle avait été payée par le gouvernement de l'Ontario.
- On a aussi conclu qu'une version préliminaire d'une publicité de 300 000 $ du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle devant être diffusée au cinéma à propos du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario contrevenait au point 1 du paragraphe 6(1) de la *Loi* parce qu'elle ne comportait pas de déclaration précisant qu'elle avait été payée par le gouvernement de l'Ontario.
- La version finale d'une annonce télévisée du ministère des Richesses naturelles faisant la promotion du Programme 50 millions d'arbres a été jugée contrevenir au point 1 du paragraphe 6(1) de la *Loi*, là encore parce qu'elle ne comportait pas de déclaration précisant qu'elle avait été payée par le gouvernement de l'Ontario.

Également, le ministère de l'Énergie nous a fait savoir qu'une publicité radiophonique ayant trait à des séances de mobilisation avec les Autochtones concernant le Plan énergétique à long terme de l'Ontario avait été diffusée sans avoir au préalable été examinée par notre Bureau. Ce ministère a ainsi contrevenu au paragraphe 4.1(1) de la *Loi*. De plus, la publicité ne comportait pas de déclaration précisant qu'elle avait été payée par le gouvernement de l'Ontario, comme cela est exigé au point 1 du paragraphe 6(1).

Vue d'ensemble de notre fonction d'assurance de la conformité

Publicités assujetties à la *Loi*

La *Loi* s'applique aux publicités que les bureaux gouvernementaux – c'est-à-dire les ministères du gouvernement, le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet de la première ministre – proposent, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, de faire afficher sur un

Figure 1 : Dépenses liées aux publicités sujettes à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, du 1er avril 2016 au 31 mars 2017*

Source des données : ministères du gouvernement de l'Ontario.

Ministère	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts de production/ coûts d'agence ($)	Coûts					Total ($)
				Télévision	Radio	Imprimés	Numérique	Publicité extérieure[1]	
Enseignement supérieur et Formation professionnelle	14	137	2 017 603	282 568	33 199	6 362	627 384	110 980	**3 078 096**
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	3	23	–	882 815	549 873	–	–	94 844	**1 527 532**
Direction générale de l'action contre le racisme – Bureau du Conseil des ministres	3	43	9 252	–	1 020	42 524	–	–	**52 796**
Procureur général	3	10	1 838	–	–	4 234	12 006	–	**18 078**
Services à l'enfance et à la jeunesse	2	14	13 588	–	–	–	511 778	–	**525 366**
Affaires civiques et Immigration	6	27	38 204	426 040	75 845	57 430	89 220	–	**686 739**
Sécurité communautaire et Services correctionnels	4	6	–	27 277	–	958	25 733	–	**53 968**
Services sociaux et communautaires	4	36	4 425	–	9 117	160 559	128 053	–	**302 154**
Développement économique et Croissance	10	31	–	5 000	–	157 158	134 485	24 823	**321 466**
Éducation	5	71	530 486	1 860 516	–	81 723	493 088	–	**2 965 813**
Énergie	4	37	102 248	–	776 175	36 086	247 788	–	**1 162 297**
Environnement et Action en matière de changement climatique	22	221	1 369 369	3 398 437	–	–	855 455	–	**5 623 261**
Finances	10	195	831 713	–	766 602	892 117	977 224	–	**3 467 656**
Affaires francophones/ Affaires des personnes âgées/Accessibilité	3	29	–	–	207 139	196 306	332 986	–	**736 431**
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	17	67	–	–	127 577	9 733	364 469	–	**501 779**
Santé et Soins de longue durée	78	1195	2 679 894	3 910 568	2 433 997	3 144 191	3 522 801	4 152 385	**19 843 836**
Relations avec les Autochtones et Réconciliation	3	5	77	–	–	2 662	–	–	**2 739**
Infrastructure	4	75	640 214	1 535 711	–	–	773 027	–	**2 948 952**
Commerce international	5	23	144 962	–	435 965	1 781	113 190	–	**695 898**
Travail	6	74	88 554	–	982 900	166 343	622 235	150 196	**2 010 228**
Affaires municipales et Logement	2	4	10 202	–	–	52 357	–	–	**62 559**
Richesses naturelles et Forêts	30	149	1 188	56 182	20 161	156 893	62 515	3 080	**300 019**
Condition féminine	1	1	7 743	–	–	–	102 260	–	**110 003**
Tourisme, Culture et Sport	70	177	1 148 748	1 605 774	109 995	152 684	147 312	82 609	**3 164 513**
Transports	9	49	472 755	1 578 370	684 186	–	750 652	75 199	**3 561 162**
Total	**318**	**2 699**	**10 113 063**	**15 569 258**	**7 213 751**	**5 322 101**	**10 893 661**	**4 611 507**	**53 723 341**

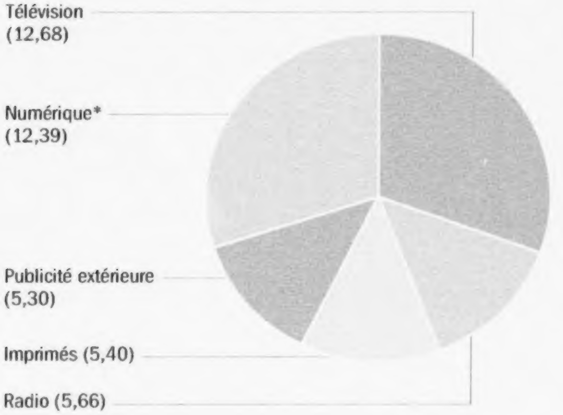
Note : Les ministères suivants n'ont pas engagé de coûts publicitaires sujets à examen en vertu de la *Loi* : Développement du Nord et Mines; Recherche, Innovation et Sciences; Secrétariat du Conseil du Trésor.

* La *Loi sur le vérificateur général* exige que notre Bureau présente des rapports annuels sur les dépenses engagées au titre des annonces publicitaires et des imprimés sujets à examen en application de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude de l'information, nous pouvons également examiner un échantillon de paiements et de pièces à l'appui. Nous pouvons aussi examiner la conformité aux dispositions de la *Loi* qui ont trait aux exigences en matière de soumission et à l'utilisation des annonces durant l'examen par le vérificateur général.

1. Comprend les panneaux d'affichage, les affiches dans les transports en commun, les écrans numériques, etc.

Figure 2 : Dépenses publicitaires par média, 2016-2017 (millions de dollars)

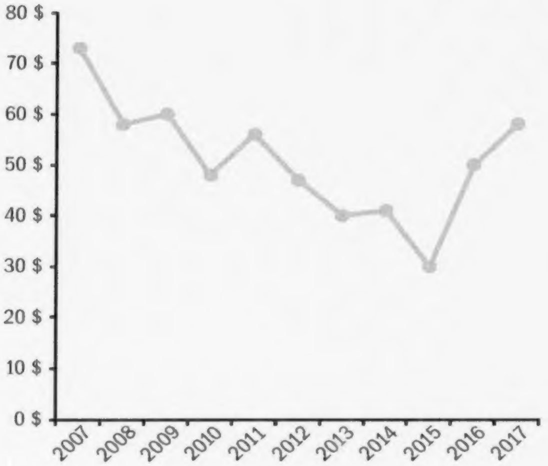
Source des données : Bureau de la vérificatrice générale et Commission de révision de la publicité



* Comprend le coût de toutes les publicités numériques, y compris celles qui ne sont pas sujettes à notre examen.

Figure 3 : Dépenses publicitaires de 2011 à 2017 (millions de dollars)*

Source des données : Bureau de la vérificatrice générale et Commission de révision de la publicité



* Les dépenses annuelles englobent la publicité numérique.

Figure 4 : Les 15 thèmes ayant donné lieu aux dépenses publicitaires les plus importantes en 2016-2017

Source des données : ministères du gouvernement de l'Ontario.

Thème	Ministère	Dépenses (millions de dollars)
Changement climatique[1]	Environnement et Action en matière de changement climatique	5,62
Investissements en matière de soins de santé[2]	Santé et Soins de longue durée	5,19
Conduite inattentive	Transports	3,26
Croissance	Infrastructure	2,95
Ontario 150[3]	Tourisme, Culture et Sport	2,92
Cycle de l'éducation[3]	Éducation	2,88
RAFEO[3]	Enseignement supérieur et Formation professionnelle	2,86
Cesser de fumer[3]	Santé et Soins de longue durée	2,51
Immunisation[3]	Santé et Soins de longue durée	2,06
Obligations d'épargne de l'Ontario	Finances	1,95
Options de soins de santé[3]	Santé et Soins de longue durée	1,93
Mon QI Cancer[3]	Santé et Soins de longue durée	1,63
Ontario, terre nourricière	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	1,53
Grippe saisonnière	Santé et Soins de longue durée	1,50
Étiquetage des menus[3]	Santé et Soins de longue durée	1,40
Total		**33,70**

1. Comprend deux campagnes axées sur le même thème : « Let them Figure it Out » et « Sauvez tout ça ».
2. Comprend deux campagnes axées sur le même thème : « Investing in Health Care » et « Foundations in Health Care ».
3. Des coûts additionnels sont prévus au cours du prochain exercice.

panneau, de faire afficher de façon numérique sous la forme ou de la manière prescrite, ou de faire diffuser à la radio, à la télévision ou au cinéma. Elle s'applique également aux documents imprimés qu'un bureau gouvernemental propose de distribuer, moyennant des frais, à des ménages ontariens par courrier en vrac ou toute autre méthode de livraison en vrac. Les publicités qui répondent à l'une de ces conditions sont sujettes à examen et doivent être examinées et approuvées par notre Bureau avant leur diffusion, afin d'en assurer la conformité à la *Loi* modifiée.

De plus, toutes les annonces que l'on propose de faire diffuser à la télévision et au cinéma, de même que les imprimés devant être distribués par une méthode de livraison en vrac (imprimés à l'intention des ménages), doivent, alors qu'ils sont encore en version provisoire, être soumis à notre Bureau pour faire l'objet d'un examen préliminaire, et ce, dans chaque langue de diffusion prévue. Une fois l'approbation préliminaire donnée, ces publicités proposées doivent être de nouveau soumises dans leur version définitive pour approbation. (Aux termes de la *Loi* sous sa forme antérieure, les examens préliminaires étaient facultatifs, et les publicités pouvaient être soumises dans une seule langue. Il s'agissait d'un processus plus efficient et plus rationalisé.)

La *Loi* précise que les bureaux gouvernementaux doivent remettre les documents sujets à examen à notre bureau. Un bureau gouvernemental ne peut publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis avant que son dirigeant (habituellement le sous-ministre) soit avisé, ou soit réputé avoir été avisé, que la publicité a été jugée conforme à la *Loi*.

Si notre Bureau n'a pas rendu sa décision de conformité dans le délai de cinq jours ouvrables prescrit par règlement, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document est conforme à la *Loi*, et il peut le faire paraître.

Si notre Bureau informe le bureau gouvernemental que le document n'est pas conforme à la *Loi*, le document ne peut être diffusé. Cependant, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée du document rejeté aux fins de nouvel examen. Les approbations de conformité sont valides pendant toute la durée de la campagne médiatique proposée.

La *Loi* exclut de notre examen les annonces d'emplois particuliers dans la fonction publique (mais non les campagnes de recrutement génériques) et les avis au public exigés par la loi. En sont également exclues les annonces sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental, et celles concernant des questions urgentes ayant trait à la santé ou à la sécurité publiques.

Critères révisés applicables aux publicités proposées

Dans son examen, le Bureau du vérificateur général doit désormais déterminer uniquement si la publicité proposée est conforme à la *Loi* modifiée. La publicité doit être conforme aux critères suivants :

1. Le document doit comprendre une déclaration portant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
2. Il ne doit pas être partisan. La *Loi* sous sa forme modifiée porte qu'un document est « partisan » seulement s'il comprend le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée (sauf si le document s'adresse principalement à un public à l'extérieur de l'Ontario), s'il comprend le nom ou le logo d'un parti reconnu, s'il fait directement allusion à un parti reconnu ou à un député à l'Assemblée et le critique directement, ou s'il comprend, dans une mesure importante, une couleur associée au parti au pouvoir.

Nous ne pouvons prendre en compte aucun autre critère, par exemple l'exactitude des faits ou le ton employé, afin de déterminer si un document est partisan.

Autres protocoles d'examen

Depuis qu'il a commencé à assumer la responsabilité d'examiner la publicité gouvernementale, en 2005, notre Bureau travaille en collaboration avec le gouvernement afin de clarifier les procédures à suivre dans les cas non couverts par la *Loi*. Une brève description des questions importantes qui ont dû être clarifiées au fil des ans est présentée ci-après.

Sites Web

Les sites Web gouvernementaux n'étaient pas expressément sujets à examen en vertu de la *Loi* sous sa forme d'origine, mais nous avons déterminé qu'un site Web ou un lien semblable mentionné dans une publicité est une extension de cette publicité. Par suite de discussions antérieures avec le gouvernement, notre Bureau a convenu, peu de temps après l'adoption de la *Loi* sous sa forme d'origine, que seule la page affichée au premier clic d'un site Web mentionné dans une annonce sujette à examen serait incluse dans notre examen.

Nous continuons de tenir compte uniquement du contenu accessible au premier clic, sauf s'il s'agit d'une passerelle ou d'une page sans contenu significatif, auquel cas nous examinons la page suivante. Notre examen cherche à relever tout contenu qui ne satisfait pas aux normes de la *Loi* modifiée. Par exemple, la page ne doit inclure ni le nom, ni la photo d'un ministre.

Médias sociaux

La présence du gouvernement sur les sites de médias sociaux a passablement augmenté au fil des 13 années écoulées depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*, et notre Bureau reçoit souvent des demandes d'approbation de publicités où l'on utilise des icônes menant à différents sites de médias sociaux.

La *Loi* sous sa forme d'origine ne couvrait pas les médias sociaux, mais nous avons convenu avec le gouvernement que nous procéderions à un examen initial de toute plateforme de réseau social que l'on mentionne dans une publicité, pour veiller à ce que les normes énoncées dans la *Loi* soient respectées. Nous reconnaissons toutefois que le contenu de ces réseaux change fréquemment et qu'il peut parfois échapper au contrôle du bureau gouvernemental, de sorte que notre examen continue de se limiter au contenu relevant du contrôle du gouvernement.

Publicité par des tiers

Les fonds publics fournis à des tiers servent parfois à payer des publicités. Le gouvernement et notre Bureau ont convenu que la publicité par un tiers doit être soumise à un examen si les trois critères suivants s'appliquent :

- le bureau gouvernemental fournit au tiers des fonds visant à couvrir, en tout ou en partie, les coûts de publication, d'affichage, de diffusion ou de distribution du document;
- le gouvernement accorde au tiers la permission d'utiliser le logo ou un autre symbole officiel de l'Ontario dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Cette entente est toujours en vigueur. Au cours du dernier exercice, notre Bureau n'a reçu aucun document qui aurait constitué une publicité par des tiers.

Chapitre 6

Comité permanent des comptes publics

Rôle du Comité

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) est habilité à examiner les rapports de la vérificatrice générale et les Comptes publics, et à faire part à l'Assemblée législative de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations à leur égard. Ces rapports sont réputés être renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés. Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis en fait rapport à l'Assemblée législative, notamment en ce qui concerne l'économie et l'efficience des activités du gouvernement et du secteur parapublic ainsi que l'efficacité des programmes gouvernementaux dans la réalisation de leurs objectifs.

En vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le Comité peut aussi demander à la vérificatrice générale d'examiner toute question relative aux Comptes publics ou d'accomplir une mission spéciale en son nom.

Le Comité tient normalement des audiences pendant l'année lorsque l'Assemblée législative siège, pour traiter de questions soulevées dans notre Rapport annuel ou nos rapports spéciaux, puis il peut présenter ses observations et ses recommandations à l'Assemblée législative.

Nomination au Comité et composition

Les membres du Comité sont nommés par motion de l'Assemblée législative. La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis politiques à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix. Le Comité est habituellement établi pour la durée de la législature, c'est-à-dire à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement des élections générales jusqu'à la dissolution de l'Assemblée législative.

En conformité avec le Règlement de l'Assemblée législative et par suite des élections tenues en juin 2014, les membres du Comité ont été nommés le 16 juillet 2014. Le président et la vice-présidente ont été élus le 22 octobre 2014 lors de la première réunion du Comité. En septembre 2017, la composition du Comité était la suivante :

- Ernie Hardeman, président, Parti progressiste-conservateur
- Lisa MacLeod, vice-présidente, Parti progressiste-conservateur
- Bob Delaney, Parti libéral
- Vic Dhillon, Parti libéral
- Han Dong, Parti libéral
- John Fraser, Parti libéral
- Percy Hatfield, Nouveau parti démocratique
- Randy Hillier, Parti progressiste-conservateur
- Monte Kwinter, Parti libéral

Rôle consultatif de la vérificatrice générale auprès du Comité

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, sur demande du Comité, la vérificatrice générale, souvent accompagnée de cadres supérieurs, assiste aux réunions du Comité pour l'aider à faire des examens et à tenir des audiences concernant notre Rapport annuel, les Comptes publics de l'Ontario et tout rapport spécial produit par notre Bureau.

Méthodes et activités du Comité

Le Comité peut se réunir chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative et, avec l'approbation de cette dernière, à tout autre moment de son choix. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Toutes les délibérations publiques du Comité sont consignées dans le Journal des débats, c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative.

Le Comité choisit des dossiers d'intérêt dans notre Rapport annuel et nos rapports spéciaux, et il tient des audiences à leur sujet. Il examine généralement des sections du chapitre du Rapport annuel consacré aux audits de l'optimisation des ressources et des chapitres faisant état de l'avancement des mesures prises. En temps normal, chacun des trois partis politiques choisit, chaque année, trois audits ou autres sections de notre Rapport annuel, qui sont soumis à l'examen du Comité.

À chaque audience, la vérificatrice générale, des cadres supérieurs de son Bureau et un recherchiste du Service de recherches de l'Assemblée législative communiquent au Comité les informations pertinentes sur la section applicable de notre Rapport annuel. Le recherchiste prépare un cahier d'information qui comprend les réponses du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic faisant l'objet de l'audit ou de l'examen. Normalement, le Comité demande à des cadres supérieurs des entités auditées de comparaître à l'audience pour répondre aux questions de ses membres. Comme notre Rapport annuel traite de questions opérationnelles, administratives et financières plutôt que stratégiques, on demande rarement aux ministres d'assister aux réunions. Une fois les audiences du Comité terminées, le recherchiste peut préparer un rapport préliminaire conformément aux instructions du Comité, qui présente généralement ses conclusions à l'Assemblée législative.

Le greffier du Comité demande aussi chaque année aux entités auditées non convoquées aux audiences d'informer le Comité des mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées et aux autres préoccupations soulevées dans nos rapports.

Réunions tenues

Le Comité s'est réuni à 23 reprises entre septembre 2016 et août 2017. Les sujets traités lors de ces réunions incluaient les Comptes publics de l'Ontario, le Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée, la planification du réseau d'électricité, la propriété intellectuelle des universités, la santé mentale des enfants et des jeunes, les factures des médecins, le fonctionnement des grands hôpitaux communautaires, Emploi Ontario, l'adjudication et la surveillance des marchés de construction de l'infrastructure routière, et les contrôles généraux de l'information et de la technologie de l'information. Bon nombre de ces

réunions ont comporté des audiences auxquelles des représentants du gouvernement et du secteur parapublic ont été appelés à comparaître pour témoigner devant le Comité et répondre à ses questions au sujet des observations formulées dans nos rapports. D'autres réunions ont été consacrées aux travaux du Comité, à la rédaction de ses rapports ou à la présentation d'information par la vérificatrice générale.

Rapports du Comité

Le Comité rédige des rapports sur son travail qui sont déposés à l'Assemblée législative. Ces rapports résument l'information recueillie par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations et recommandations. Une fois déposés, les rapports du Comité sont accessibles au public par l'entremise du greffier du Comité ou en ligne à l'adresse **www.ontla.on.ca**, de même que sur notre site Web à l'adresse **www.auditor.on.ca**.

En général, les rapports du Comité comprennent des recommandations et demandent à la direction du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic de communiquer ses réponses au greffier du Comité dans un délai prescrit. Au 30 septembre 2017, le Comité travaillait à la rédaction de cinq rapports, et il avait déposé les huit rapports suivants à l'Assemblée législative depuis notre dernier rapport sur ses activités :

- 17 octobre 2016 : Stratégie visant des écoles saines
- 1er décembre 2016 : Centres d'accès aux soins communautaires – Programme de soins à domicile
- 5 décembre 2016 : Améliorer la reddition de compte
- 8 décembre 2016 : Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité
- 21 mars 2017 : Planification du réseau d'électricité
- 13 avril 2017 : Propriété intellectuelle des universités
- 17 mai 2017 : Comptes publics de la province
- 29 mai 2017 : Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée

Un des huit rapports déposés par le Comité (Stratégie visant des écoles saines) était un rapport de suivi rédigé par notre Bureau qui figurait dans notre *Rapport annuel 2015*. Le Comité a appelé des témoins à comparaître à l'audience pour discuter des progrès accomplis dans la mise en oeuvre de nos recommandations. Cinq des autres rapports déposés par le Comité faisaient suite à certains de nos audits de l'optimisation des ressources de 2015 : Centres d'accès aux soins communautaires — Programme des soins à domicile, Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité, Planification du réseau d'électricité, Propriété intellectuelle des universités, et Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée. Les deux autres rapports déposés par le Comité concernent le chapitre 5 (Améliorer la reddition de compte) et le chapitre 2 (Comptes publics de la province) de notre *Rapport annuel 2015*.

Le volume 2 de notre Rapport annuel contient nos audits de suivi des recommandations formulées par le Comité dans tous ses rapports. Chacune des sections du rapport présente :

- les recommandations figurant dans le rapport initial du Comité;
- les réponses de l'entité auditée aux recommandations du Comité;
- un tableau récapitulatif de l'état des mesures prises en réponse aux recommandations du Comité (pleinement mise en œuvre, en voie de mise en œuvre, etc.).

Rapports spéciaux

En vertu de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne peuvent confier des tâches spéciales au vérificateur général. Ces tâches spéciales n'ont cependant pas priorité sur les autres fonctions exercées par le vérificateur général, et celui-ci peut refuser une tâche qui lui est demandée par un ministre de la Couronne si, de l'avis du vérificateur général, la tâche pourrait s'avérer incompatible avec ses autres fonctions.

Depuis quelques années, lorsque nous recevons une demande spéciale, nous cherchons généralement à obtenir le consentement du demandeur pour que le rapport spécial soit déposé à l'Assemblée législative et rendu public à ce moment-là.

Le 27 septembre 2017, le Comité permanent des comptes publics a adopté une motion nous demandant de mener un audit des gares GO que Metrolinx propose d'aménager à Kirby et Lawrence East. Le 25 octobre 2017, le Comité a adopté une autre motion nous demandant d'auditer l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara. Ces rapports d'audit seront déposés en 2018.

Conseil canadien des comités des comptes publics

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de l'ensemble du pays. Il tient une conférence annuelle conjointe avec le Conseil canadien des vérificateurs législatifs pour discuter de questions d'intérêt commun.

La 38e conférence annuelle s'est tenue à Fredericton (Nouveau-Brunswick), du 10 au 12 septembre 2017.

Chapitre 7

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le Bureau) sert l'Assemblée législative ainsi que les citoyennes et les citoyens de l'Ontario en menant des audits de l'optimisation des ressources et des audits spéciaux, des enquêtes, des examens et des audits sur les finances, les technologies de l'information et la gouvernance, et en présentant des rapports à leur sujet. Le Bureau aide ainsi l'Assemblée législative afin que le gouvernement, ses administrateurs et les bénéficiaires de ses subventions rendent compte de l'affectation prudente des fonds publics et de l'optimisation des ressources au nom des contribuables de l'Ontario.

Le Bureau exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. En outre, la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* sous sa forme modifiée attribue à la vérificatrice générale la responsabilité d'examiner certains types de publicités gouvernementales proposées et de les approuver si elles sont conformes à ladite loi (le **chapitre 5** contient des renseignements plus détaillés sur cette fonction). De plus, durant une année où des élections générales ont lieu, la vérificatrice générale est tenue, en application de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, d'examiner le rapport préélectoral du gouvernement et d'indiquer si, à son avis, les prévisions du rapport concernant les résultats financiers de la province pour les trois prochains exercices sont raisonnables.

Ces trois lois sont accessibles sur le site **www.ontario.ca/fr/lois**.

Vue d'ensemble

Audits de l'optimisation des ressources

Plus des deux tiers des travaux menés par le Bureau se rapportent aux audits de l'optimisation des ressources, qui permettent de déterminer si l'entité auditée gère et administre ses programmes ou activités de façon appropriée. Les audits de l'optimisation des ressources consistent à examiner les activités sous-jacentes de l'entité auditée afin d'évaluer le niveau de service offert au public et la rentabilité relative du service. Le Bureau peut soumettre les entités suivantes à des audits de l'optimisation des ressources :

- les ministères du gouvernement de l'Ontario;
- les organismes de la Couronne;
- les sociétés contrôlées par la Couronne;
- les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales (p. ex. les organismes qui fournissent des services de santé mentale, les sociétés d'aide à l'enfance, les collèges communautaires, les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée, les conseils scolaires et les universités).

Les sous-alinéas 12(2)f)(iv) et (v) de la *Loi sur le vérificateur général* (la Loi) précisent les critères à prendre en compte dans un audit de l'optimisation des ressources :

- Les sommes d'argent doivent être dépensées avec un égard adéquat à l'économie.
- Les sommes d'argent doivent être dépensées avec un égard adéquat à l'efficience.
- Des procédures satisfaisantes doivent être en place pour mesurer l'efficacité des programmes et préparer des rapports sur ceux-ci.

Aux termes de la Loi, la vérificatrice générale doit signaler les cas où ces trois critères d'optimisation des ressources n'ont pas été respectés. Des critères plus précis se rapportant directement aux activités du ministère, du programme ou de l'organisme audité sont aussi établis pour chaque audit de l'optimisation des ressources.

La Loi oblige également la vérificatrice générale à signaler les cas où :

- Des comptes ne sont pas tenus correctement, ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte complète.
- Des registres ou pièces comptables essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour :
  - sauvegarder et contrôler les biens publics;
  - vérifier efficacement les cotisations, le recouvrement et la répartition adéquate des recettes;
  - assurer que les dépenses effectuées avaient été autorisées.
- Des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

L'évaluation des mesures prises par l'entité auditée pour s'acquitter de son obligation de se protéger contre ces risques est généralement intégrée aux audits de l'optimisation des ressources et aux audits d'« attestation » (dont il est question dans une autre section). En outre, les audits de l'optimisation des ressources servent généralement à déterminer si l'entité auditée respecte les principales dispositions législatives ainsi que les pouvoirs qui la régissent ou qui régissent ses programmes et activités.

Les activités et les programmes gouvernementaux découlent des décisions stratégiques du gouvernement. Aussi, nos audits de l'optimisation des ressources mettent l'accent sur l'efficacité avec laquelle la direction administre et met en application les décisions stratégiques du gouvernement. Il importe toutefois de noter que notre rôle n'est pas de nous prononcer sur les mérites de la politique gouvernementale. C'est à l'Assemblée législative qu'il appartient de surveiller et de remettre continuellement en question les politiques gouvernementales ainsi que d'obliger le gouvernement à en rendre compte en posant des questions durant ses séances et en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous planifions et exécutons nos audits de l'optimisation des ressources et produisons les rapports connexes conformément aux normes professionnelles pertinentes établies par l'organisation Comptables professionnels agréés du Canada. Ces normes nous obligent à mettre en place des processus permettant d'assurer la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail. Certains de ces processus sont décrits dans les sections qui suivent.

Choix des programmes et activités à auditer

Le Bureau audite les activités et programmes importants des ministères, de même que les organismes du secteur parapublic et les sociétés contrôlées par la Couronne. Les entités à auditer sont sélectionnées selon une approche fondée sur le risque. Depuis que notre mandat a été élargi en 2004 pour nous permettre d'examiner les organismes du secteur parapublic, nos audits ont porté sur un large éventail de sujets dans des secteurs comme la santé (hôpitaux, établissements de soins de longue durée, centres d'accès aux soins communautaires et fournisseurs de services de santé mentale), l'éducation (conseils scolaires, universités et collèges) et les services sociaux (sociétés d'aide à l'enfance et organismes de services sociaux), ainsi que sur plusieurs grandes sociétés contrôlées par la Couronne.

Le choix des programmes, des activités ou des organismes à auditer chaque année prend en compte le risque que l'entité auditée ne satisfasse pas aux trois critères d'optimisation des ressources, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives pour le public à qui les services sont destinés. Les facteurs examinés comprennent :

- l'impact du programme, de l'activité ou de l'organisme sur le public;
- le total des revenus ou des dépenses en cause;
- la complexité et la diversité des activités de l'entité auditée;
- les résultats des audits antérieurs et des examens de suivi connexes;
- les modifications importantes apportées récemment aux activités de l'entité auditée;
- l'importance des problèmes susceptibles d'être mis en lumière par l'audit;
- la question de savoir si les avantages de l'audit justifient les coûts de ce dernier.

Nous tenons compte également des travaux menés par les auditeurs internes de l'entité auditée, et nous pouvons nous appuyer sur ces travaux ou y faire référence dans le cadre de notre audit. Selon la nature de ce travail, nous pouvons décider de reporter un audit ou d'en modifier la portée afin d'éviter les chevauchements. Dans les cas où nous ne réduisons pas la portée de notre audit, nous pouvons néanmoins utiliser les résultats des travaux d'audit interne et y faire référence dans notre rapport d'audit.

Établissement des objectifs et critères d'audit ainsi que des niveaux d'assurance

Lorsque nous amorçons un audit, nous établissons un objectif à atteindre. Nous élaborons ensuite des critères d'audit appropriés afin d'évaluer la conception et l'efficacité opérationnelle des principaux systèmes, politiques et procédures, et de tenir compte des risques cernés. L'élaboration de ces critères requiert des recherches approfondies sur les travaux effectués par des comités ou groupes de spécialistes reconnus, sur d'autres organisations ou administrations publiques exécutant des programmes et fournissant des services semblables, sur les politiques et procédures de la direction, sur les critères appliqués dans le cadre d'autres audits, ainsi que sur les lois, les règlements et les autres instruments habilitants applicables.

Également, pour assurer la pertinence des critères élaborés, nous examinons ces derniers avec la haute direction de l'entité visée au moment de la planification de l'audit.

L'étape suivante consiste à concevoir et à mener des sondages pour pouvoir tirer une conclusion concernant notre objectif d'audit et formuler des observations et des recommandations pertinentes et utiles. Chaque rapport d'audit contient une section intitulée « Objectif et étendue de l'audit » , qui expose l'objectif de l'audit et en explique la portée. Conformément à la Loi, nous faisons également rapport sur les situations où l'information a été difficile à obtenir ou n'a pu être obtenue.

Nous planifions nos travaux de manière à pouvoir obtenir et offrir une assurance de « niveau audit », soit le plus haut niveau d'assurance raisonnable que nous sommes en mesure d'atteindre. Pour obtenir ce niveau d'assurance : nous interrogeons le personnel de direction et analysons l'information qu'il fournit; nous examinons et mettons à l'essai les systèmes, procédures et opérations; nous confirmons les faits auprès de sources indépendantes; et nous obtenons l'aide et les conseils de spécialistes indépendants dans des domaines hautement techniques lorsque cela est nécessaire. Nous faisons également appel à notre jugement professionnel pour une grande partie de notre travail.

Les procédés d'audit standard visent à offrir un « niveau d'assurance raisonnable » (plutôt qu'un « niveau absolu ») que l'audit permettra de repérer les questions importantes et les écarts significatifs. En raison de certains facteurs, il est difficile de détecter tous les écarts au moyen des tests d'audit. Par exemple, nous pourrions conclure que l'entité auditée a mis en place un système de contrôle pour

un processus ou une procédure qui fonctionnait efficacement afin de prévenir un problème particulier. Cependant, comme la direction ou le personnel de l'entité auditée pourrait réussir à contourner un tel système de contrôle, nous ne pouvons pas garantir que le problème en question ne surviendra jamais.

En ce qui concerne l'information fournie par la direction, la Loi nous autorise à accéder à tous les renseignements et dossiers pertinents dont nous avons besoin dans l'exercice de nos fonctions.

S'il le juge nécessaire, le Bureau peut accéder à pratiquement tous les renseignements contenus dans les présentations au Conseil des ministres ou dans les décisions du Conseil afin de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la Loi. Il ne demande toutefois pas l'accès aux délibérations du Conseil, par respect du principe des droits et privilèges du Conseil des ministres.

Il arrive parfois au Bureau de procéder à un examen plutôt qu'à un audit. Cet examen fournit un degré d'assurance moyen, principalement par l'entremise d'enquêtes et de discussions avec la direction, d'analyses des renseignements fournis, ainsi que d'examens et de contrôles limités des systèmes, procédures et opérations. Nous effectuons des examens dans les cas suivants :

- il serait extrêmement coûteux ou inutile d'offrir un degré plus élevé d'assurance;
- d'autres facteurs liés à la nature du programme ou de l'activité font qu'il est plus pertinent de mener un examen qu'un audit.

Communications avec la direction

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute direction de l'entité auditée tout au long de l'audit de l'optimisation des ressources ou de l'examen. Au début du processus, notre personnel rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant l'audit ou l'examen, il rencontre la direction pour la renseigner sur les progrès accomplis et garder ouvertes les voies de communication. À la fin du travail sur place, la direction est informée de nos résultats préliminaires. Un rapport conditionnel provisoire est ensuite préparé et transmis à la haute direction de l'entité auditée afin d'en discuter avec elle; la haute direction présente une réponse écrite à nos recommandations. Cette réponse fait l'objet de discussions, puis elle est intégrée au rapport provisoire. La vérificatrice générale prépare ensuite la version définitive du rapport avec le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme, de la société ou de l'entité bénéficiaire d'une subvention. Cette version est incluse dans le **chapitre 3** du **volume 1** du Rapport annuel de la vérificatrice générale. À compter des audits menés au cours de 2016-2017, et en conformité avec les nouvelles normes de CPA Canada, la haute direction signe une lettre d'affirmation pour confirmer qu'elle a présenté à notre bureau tous les renseignements pertinents aux fins de l'audit.

Rapports spéciaux

Ainsi que l'exige la Loi, le Bureau présente les résultats de ses audits dans un rapport annuel qu'il dépose devant l'Assemblée législative. En outre, en vertu du paragraphe 12(1), il peut également présenter un rapport spécial à l'Assemblée législative à tout moment et sur toute affaire qui, aux yeux de la vérificatrice générale, ne devrait pas attendre la publication du Rapport annuel.

La Loi contient deux articles qui autorisent la vérificatrice générale à accomplir des tâches spéciales. En vertu de l'article 16, la vérificatrice générale examine toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et fait les rapports nécessaires à cet égard. En vertu de l'article 17, elle accomplit les tâches spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Ces tâches spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les

autres fonctions de la vérificatrice générale, qui peut refuser une tâche demandée par un ministre si, à son avis, cette dernière entre en conflit avec ses autres fonctions.

Depuis quelques années, lorsque nous recevons une demande spéciale en vertu des articles 16 ou 17, nous cherchons généralement à obtenir le consentement du demandeur pour que le rapport spécial soit déposé à l'Assemblée législative et rendu public à ce moment-là.

Le 27 septembre 2017, le Comité permanent des comptes publics a adopté une motion nous demandant de mener un audit sur les gares GO de Metrolinx à Kirby et Lawrence East. Le 26 octobre 2017, le Comité a adopté une autre motion nous demandant d'auditer l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara. Ces rapports d'audit seront déposés en 2018.

Cette année, en vertu du paragraphe 12 (1) de la Loi, le Bureau a publié un rapport spécial intitulé « Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources » qui a été déposé en octobre 2017.

Audits d'attestation

Les audits d'attestation sont des examens portant sur les états financiers de l'entité auditée. L'auditeur donne alors son opinion sur la question de savoir si les états financiers présentent l'information sur les résultats et la situation financière de l'entité auditée d'une façon fidèle et conforme à certaines conventions comptables (dans la plupart des cas, ces conventions sont les principes comptables généralement reconnus au Canada). Des travaux d'audit de conformité sont souvent intégrés aux audits d'attestation. Plus précisément, nous évaluons les contrôles en place pour gérer les risques ayant trait à des comptes mal tenus, à des deniers publics qui n'ont pas fait l'objet d'une reddition de comptes, à une tenue de dossiers déficiente, à une protection inadéquate des biens publics, à des procédures déficientes de contrôle des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière des recettes, à des dépenses non autorisées et à des sommes d'argent dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

Entités auditées

Chaque année, nous auditons les états financiers de la province et les comptes de nombreux organismes de la Couronne. Les paragraphes 9(1), (2) et (3) de la Loi portent que :

- le vérificateur général vérifie les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor de la province, détenus en fiducie ou autrement;
- le vérificateur général vérifie les états financiers des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur;
- les cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne effectuent leurs vérifications sous la direction du vérificateur général et lui soumettent leurs résultats;
- les cabinets d'experts-comptables qui vérifient des sociétés contrôlées par la Couronne font parvenir au vérificateur général une copie des états financiers vérifiés de ces sociétés ainsi qu'une copie du rapport des conclusions et des recommandations destinées à la direction (généralement contenues dans une lettre de recommandation).

Le **chapitre 2** traite de l'audit d'attestation des états financiers consolidés de la province menée cette année.

En règle générale, nous ne commentons pas les résultats des audits d'attestation d'organismes et de sociétés contrôlées par la Couronne dans le présent rapport, sauf si un point important est soulevé et qu'il est approprié que tous les membres de l'Assemblée législative en soient informés. Les lois régissant les organismes stipulent habituellement que la vérificatrice générale doit présenter ses rapports au conseil d'administration et aux ministres

responsables de l'organisme. Le Bureau présente également des copies des rapports de l'auditeur indépendant et des états financiers connexes de l'organisme au sous-ministre du ministère concerné ainsi qu'au secrétaire du Conseil du Trésor.

Durant l'audit d'attestation d'un organisme, nous relevons les points pouvant être améliorés, et nous communiquons nos recommandations à la haute direction de l'organisme dans un rapport provisoire. Nous discutons ensuite de nos recommandations avec la direction, et nous révisons le rapport en fonction des résultats de ces discussions. Une fois que le rapport provisoire a été approuvé et que la haute direction de l'organisme y a répondu par écrit, nous préparons un rapport final, qui fait l'objet d'une discussion avec le comité d'audit de l'organisme (si un tel comité existe). Nous portons les questions importantes à l'attention de l'Assemblée législative en les incluant dans notre Rapport annuel.

La partie 1 de l'**annexe 1** contient la liste des organismes audités en 2016-2017. Le Bureau fait appel à des cabinets d'experts-comptables qui lui servent d'agents pour l'audit de certains de ces organismes. La partie 2 de l'**annexe 1** et l'**annexe 2** énumèrent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne qui ont été audités par des cabinets d'experts-comptables en 2016-2017. L'**annexe 3** présente la liste des organismes importants du secteur parapublic dont les comptes sont également audités par des cabinets comptables publics et sont inclus dans les états financiers consolidés de la province.

Autres dispositions de la Loi sur le vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* a vu le jour à la suite de l'adoption, le 22 novembre 2004, de la *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes*, qui a reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Cette dernière loi apportait certaines modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin de renforcer la capacité du Bureau à servir l'Assemblée législative. La principale modification était l'élargissement du mandat d'audit de l'optimisation des ressources du Bureau afin d'englober les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales.

La *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario* (mesures budgétaires) a reçu la sanction royale en 2015; aux termes d'une modification apportée à notre loi [paragraphe 13(1)], le gouvernement a supprimé notre pouvoir de mener des audits de l'optimisation des ressources dans le cas d'Hydro One. Toutefois, les paragraphes 13(2) et (3) établissent qu'Hydro One doit nous fournir les renseignements que nous jugeons pertinents aux fins de l'audit des Comptes publics de l'Ontario. Le paragraphe 13(4) stipule qu'Hydro One Inc. n'est pas tenu de fournir des renseignements relatifs à une période pendant laquelle il n'a pas encore publié ses états financiers.

Nomination au poste de vérificateur général

Aux termes de la Loi, le vérificateur général est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, c'est-à-dire que le lieutenant-gouverneur nomme le vérificateur général sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination se fait « sur adresse de l'Assemblée législative », ce qui signifie que la personne nommée doit aussi être approuvée par l'Assemblée. La Loi établit également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, aux termes du Règlement de l'Assemblée, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination (le **chapitre 6** fournit de plus amples renseignements sur le Comité).

Indépendance

Le vérificateur général et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le

Bureau s'acquittera de manière juste et objective de ses responsabilités d'audit et de compte rendu.

Le vérificateur général est nommé pour un mandat non renouvelable de 10 ans, sous réserve de révocation motivée par l'Assemblée législative. Par conséquent, il conserve son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques à l'Assemblée législative et peut ainsi remplir le mandat conféré au Bureau par la loi sans subir de pressions politiques.

La Commission de régie interne – comité législatif omnipartite qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Ainsi que cela est exigé par la Loi, les dépenses du Bureau relatives à l'exercice 2016-2017 ont été auditées par un cabinet de comptables professionnels agréés, et les états financiers audités du Bureau ont été soumis à la Commission; ils doivent ensuite être déposés devant l'Assemblée législative. Ces états audités ainsi que des commentaires sur les dépenses de l'exercice sont présentés à la fin de ce chapitre.

Confidentialité des documents de travail

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports d'audit et des rapports de constatations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. En vertu de l'article 19 de la Loi, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail (ou feuilles de travail) devant l'Assemblée législative ou l'un de ses comités. De plus, notre bureau n'est pas assujetti à la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (LAIPVP), ce qui signifie que les versions provisoires de ses rapports et de ses documents de travail, y compris tous les renseignements obtenus auprès d'une entité auditée au cours d'un audit, sont protégées en vertu de la LAIPVP et que personne ne peut y avoir accès, ce qui contribue à assurer la confidentialité de ces renseignements.

Code de conduite professionnelle

Le Bureau est régi par un code de conduite professionnelle qui permet de s'assurer que le personnel se conforme à des normes élevées et maintient un milieu de travail professionnel. Ce code doit servir d'énoncé général de la philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau, qui sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer de respecter les normes de conduite, de compétence et d'intégrité les plus élevées dans leur travail.

Le code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes ainsi que les responsabilités du Bureau envers l'Assemblée législative, le public et les entités auditées. Il fournit aussi une orientation sur les exigences en matière de divulgation, ainsi que sur les mesures à prendre pour éviter les conflits d'intérêts. Les employés doivent produire une déclaration annuelle relative aux conflits d'intérêts, et ils doivent se soumettre à un contrôle policier de sécurité au moment de leur embauche et tous les cinq ans par la suite.

Organisation et personnel du Bureau

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille, dans le but d'assurer une concordance avec des entités d'audit apparentées et de favoriser l'acquisition de connaissances spécialisées dans les divers domaines d'audit. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire dans une certaine mesure de l'organisation des ministères, relèvent chacun d'un directeur qui supervise les audits au sein du portefeuille qui lui est assigné et en assume la responsabilité. Les directeurs relèvent des vérificateurs généraux adjoints, qui relèvent pour leur part du vérificateur général. Enfin, les équipes comptent des gestionnaires d'audit et d'autres membres du personnel d'audit, qui relèvent des directeurs, ainsi que le montre la **figure 1**.

Figure 1 : Organigramme du Bureau, 30 septembre 2017

Vérificatrice générale

Bonnie Lysyk

Groupe de conseillers principaux externes

Tim Beauchamp
Richard Brennan
Deborah Deller
Burkard Eberlein
Sheila Fraser
David Marshall
William Robson
Carmen Rossiter
Wayne Strelioff
Christopher Wirth

Vérificateurs généraux adjoints

Gus Chagani
Rudolph Chiu
Susan Klein
Nick Stavropoulos

Communications/Examen de la publicité gouvernementale

Christine Pedias, gestionnaire
Mariana Green
Peggy Hill
Tiina Randoja
Rachel Tilner

Pratiques professionnelles

Rebecca Yosipovich, directrice

Réseau d'apprentissage

Jing Wang, gestionnaire

Opérations

Ressources humaines et finances

Cindy MacDonald, directrice, Ressources humaines, TI et Services administratifs
Li-Lian Koh, gestionnaire, Finances

Administration de la paie

Vilma Juseviciene
Sohani Myers
Louise Pellerin

Technologie de l'information

Scott Gosse, gestionnaire

Stratégie et recherche

Vanessa Dupuis
Christine Wu

Portefeuilles des audits des états financiers et personnel*

Comptes publics

Bill Pelow, directeur
Audelyn Budihardjo, gestionnaire
David Catarino, gestionnaire
Georgegiana Tanudjaja, gestionnaire
Marcia DeSouza
Taylor Lew

Organismes de la Couronne

Teresa Carello, directrice
Jeremy Blair, gestionnaire
Neil Ganatra
Roger Munroe
Cynthia Tso
Nancy Wong

Organismes de la Couronne

Laura Bell, directrice
Mary Martino, gestionnaire
Izabela Beben
Tom Chatzidimos
Kandy Fletcher
Adam Reuben
Zachary Thomas

Portefeuilles des audits de l'optimisation des ressources et personnel*

Éducation et Développement économique

Vanna Gotsis, directrice
Tino Bove, gestionnaire
Rashmeet Gill, gestionnaire
Kundai Marume
Ellen Tepelenas
Jeremy Walton

Santé, Énergie, Justice et Réglementation

Sandy Chan, directrice
Kim Cho, directrice
Vivan Sin, directrice
Gigi Yip, directrice
Ariane Chan, gestionnaire
Marian D'Mello, gestionnaire
Fraser Rogers, gestionnaire
Alice Stonell, gestionnaire
Michael Yarmolinsky, gestionnaire
Arujunan Balakrishnan
Paul Bertucci
Thomas Fitzmaurice
Emilia Gurgul
Jane Lu
Benjamin Leung
Mohak Malik
Julia Man
Wendy Ng
Lisa Nguyen
Mafu Ojisua
Gurinder Parmar
Margaret Sciortino
Pasha Sidhu
Adam Vanderheyden
Alla Volodina
Brian Wanchuk
Jessica Wong

Technologie de l'information

Kartik Chadha, directrice
Shariq Saeed, gestionnaire
Shuaib Mohammed
Jimmy Luong

Recommandations, Suivis et Relations interministérielles

Wendy Cumbo, directrice
Christine Sarkar, gestionnaire
Denise Young, gestionnaire
Helena Cheung
Aman Deol
Ali Hamza

Infrastructure, Environnement et Agriculture

Naomi Herberg, directrice
Katrina Exaltacion, gestionnaire
Anne Benaroya
Dimitar Dimitrov
Jesse Dufour
Muddassir Mahmood
Kristy May
Mamta Patel
Jennifer Sisopha

Services sociaux et Transports

Shreya Shah, gestionnaire
Emanuel Tsikritsis, gestionnaire
Navreen Chohan
Evan Gravenor
Arie Lozinsky
Paul Mathew
Zahid Muradzada
Victoria Szablowski
Dora Ulisse

* Les membres du personnel qui occupent un poste de niveau inférieur à celui de gestionnaire passent d'un portefeuille à l'autre afin de répondre aux pressions saisonnières sur la charge de travail en audit des états financiers.

Le vérificateur général et les vérificateurs généraux adjoints composent le Comité exécutif du Bureau. Le vérificateur général et les vérificateurs généraux adjoints, les directeurs d'audit, le directeur des Ressources humaines et des services de bureau et le gestionnaire des Communications et de l'Examen de la publicité gouvernementale forment le Comité de la haute direction du Bureau.

Groupe de conseillers principaux externes du vérificateur général

Le Groupe de conseillers principaux externes du vérificateur général (le groupe) a été mis sur pied au début de 2017 pour fournir des conseils stratégiques au vérificateur général par rapport aux travaux de son bureau. Le Groupe est régi par un mandat qui décrit sa mission, sa raison d'être, sa composition, l'étendue de ses travaux ainsi que d'autres modalités et conditions. Les membres du Groupe se réunissent au moins deux fois par année et peuvent se réunir à d'autres occasions lorsque cela est nécessaire. En 2017, il s'est réuni à quatre reprises et a examiné la documentation avant la tenue des réunions.

Le Groupe réunit un large échantillon de professionnels et d'experts externes au bureau. Les membres sont sélectionnés par le vérificateur général selon leur capacité de lui fournir des conseils de la meilleure qualité qui soit sur des questions qui relèvent du mandat du Groupe. Les membres du Groupe sont nommés pour un mandat de trois ans et sont admissibles à une nouvelle nomination à la discrétion du vérificateur général. Il compte actuellement 10 membres :

- Tim Beauchamp, ancien directeur, conseils sur la comptabilité dans le secteur public
- Richard Brennan, ancien journaliste à Queen's Park
- Deborah Deller, ancienne greffière de l'Assemblée législative de l'Ontario
- Burkard Eberlein, professeur agrégé, politiques publiques, Université York (Schulich)
- Sheila Fraser, ancienne vérificatrice générale du Canada
- David Marshall, ancien président, Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail
- William Robson, président-directeur général, Institut C.D. Howe
- Carmen Rossiter, directrice des programmes pour le Centre for Governance, Risk Management & Control Excellence, Université York (Schulich)
- Wayne Strelioff, ancien vérificateur général de la Colombie-Britannique et ancien vérificateur provincial de la Saskatchewan
- Christopher Wirth, avocat, Keel Cottrelle s.r.l.

Processus d'examen d'assurance de la qualité

Les normes professionnelles exigent que les vérificateurs mettent en place et entretiennent un système de contrôle de la qualité afin de veiller au respect des normes professionnelles et juridiques, et que les rapports d'audit sont appropriés dans les circonstances. Les examens d'assurance de la qualité sont une partie essentielle de ce système, car ils offrent une base pour déterminer si les politiques de contrôle de la qualité sont conçues et appliquées de manière appropriée. Le Bureau a mis en œuvre un système d'examen d'assurance de la qualité interne et est aussi assujetti à des examens d'assurance de la qualité externe effectués par l'Institut des comptables agréés de l'Ontario et le Conseil canadien des vérificateurs législatifs.

Le processus d'examen interne d'assurance de la qualité prévoit l'examen des dossiers d'audit achevés sur une base cyclique par des employés

du Bureau. Les personnes choisies pour ce rôle sont compétentes et ont des connaissances à jour sur l'application des normes professionnelles en comptabilité et assurance de la qualité, et ne jouent aucun autre rôle dans le cadre de l'audit. La sélection des dossiers d'audit aux fins de l'examen d'assurance de la qualité s'effectue selon des critères conçus pour fournir au Bureau un niveau de confiance raisonnable que les normes professionnelles et les politiques du Bureau sont respectées. Les critères de sélection comprennent, sans toutefois s'y limiter, le risque rattaché à la mobilisation (comme la complexité ou la sensibilité publique) et les résultats d'examen d'assurance de la qualité antérieurs.

Outre l'examen des dossiers internes, le Bureau désigne des examinateurs d'audit pour chaque audit de l'optimisation des ressources effectuées. Les examinateurs sont des membres de la direction au niveau de directeur et de gestionnaire. Ils examinent et scrutent les rapports de planification d'audit et les rapports finaux des équipes d'audit.

Le Bureau est assujetti à un examen effectué par CPA Ontario, qui effectue des inspections des pratiques professionnelles du bureau sur une base triennale afin de déterminer si, en tant que praticien de la comptabilité publique, le Bureau respecte les normes professionnelles énoncées dans le manuel de CPA Canada et dans le manuel des membres de CPA Ontario. L'inspection des pratiques comporte une évaluation des contrôles de la qualité du Bureau et un examen d'un échantillon de dossiers d'audit achevés sélectionné par CPA Ontario.

En outre, grâce à sa participation aux travaux du Conseil canadien des vérificateurs législatifs, le Bureau fait l'objet d'examens externes d'assurance de la qualité sur une base régulière. Ces examens sont effectués par des vérificateurs professionnels d'expérience provenant d'autres compétences au Canada. En plus de fournir l'assurance que les systèmes de contrôle de la qualité sont bien conçus et efficaces, ce processus facilite également la mise en commun et l'échange de l'information et de l'expérience, en plus d'encourager et de soutenir le perfectionnement continu des méthodes d'audit, des pratiques et le perfectionnement professionnel.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

La 38e assemblée annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) s'est déroulée à Fredericton (Nouveau-Brunswick) du 10 au 12 septembre 2017. Cette conférence annuelle a lieu conjointement avec l'assemblée annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP). Elle réunit des vérificateurs législatifs et des membres des comités permanents des comptes publics de l'administration fédérale, des provinces et des territoires, et elle constitue une excellente occasion d'échanger des idées et des renseignements ainsi que de découvrir des pratiques exemplaires dans le contexte des travaux des comités permanents des comptes publics du Canada.

Visiteurs de l'étranger

En tant que chef de file reconnu dans le domaine de l'audit de l'optimisation des ressources, le Bureau est souvent prié de rencontrer des visiteurs et des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités ainsi que pour les faire profiter de l'expérience qu'il a acquise en audit de l'optimisation des ressources et dans d'autres domaines d'audit. Du 1er octobre 2016 au 30 septembre 2017, le Bureau a accueilli des délégations de Chine, de France, de Mongolie et du Népal. Par ailleurs, en 2017, le Bureau a participé à un échange d'employés de six mois responsables de l'audit de l'optimisation des ressources avec le National Audit Office du Royaume-Uni.

Résultats produits par le Bureau cette année

Le Bureau a de nouveau connu un exercice fructueux. Au total, tout en respectant notre budget, nous avons effectué 14 audits de l'optimisation des ressources, 15 suivis de rapports d'audit de l'optimisation des ressources, 1 suivi de rapport spécial et 7 suivis de rapports publiés par le Comité permanent des comptes publics et nous avons préparé 1 rapport, inclus dans la section de notre rapport annuel sur l'amélioration de la reddition de comptes et qui portaient sur la qualité du contenu des rapports annuels des organismes et des agences provinciales dans le secteur parapublic. Nous avons aussi élargi notre capacité de suivi de l'état d'avancement des recommandations précédentes formulées en effectuant le suivi de 622 mesures que nous avions recommandées dans les rapports annuels de 2012, 2013 et 2014.

L'équipe de suivi des recommandations d'audit qui a accompli ce travail a aussi mis en place un système pour effectuer les suivis continus des recommandations d'audit du Bureau et de celles du Comité permanent des comptes publics. Nous avons également publié un rapport spécial intitulé « Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources » (déposé en octobre 2017).

Ainsi que cela est indiqué dans la section relative aux audits d'attestation, nous avons la tâche d'auditer les états financiers consolidés de la province (le **chapitre 2** contient de plus amples renseignements à ce sujet) ainsi que les états de plus de 40 organismes de la Couronne. Nous avons respecté tous les délais impartis pour nos principaux audits des états financiers, tout en continuant d'investir dans la formation afin d'assurer la conformité de nos audits d'attestation aux méthodes et normes de comptabilité et de certification.

Nous nous sommes acquittés comme il se doit de nos responsabilités en matière d'examen aux termes de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, comme cela est expliqué en détail au **chapitre 5**.

Les résultats produits par le Bureau cette année n'auraient pas été possibles sans le travail acharné et le dévouement de notre personnel ainsi que de nos auditeurs indépendants, de notre personnel contractuel et notre groupe de conseillers principaux externes

Renseignements au public

Le Bureau de la vérificatrice générale reçoit les demandes de renseignements du public, des députés provinciaux et de la fonction publique, par lettre, télécopie, courriel et téléphone. Chaque demande de renseignements est examinée au cas par cas et enregistrée afin de s'assurer que l'information est consignée et qu'il est possible de faire le suivi des demandes reçues et des réponses données. Le Bureau s'est doté d'un service central de renseignements au public. Le Bureau effectue un examen général annuel des demandes de renseignements publics pour évaluer les mesures prises et pour en tenir compte dans le processus de sélection des audits. En 2016-2017, le Bureau a reçu plus de 6 000 demandes de renseignements du public.

Responsabilité financière

Les discussions suivantes et nos états financiers présentent les résultats financiers du Bureau pour 2016-2017 : nos états financiers ont été préparés conformément aux normes comptables du secteur public. Ainsi, nous avons présenté une ventilation des dépenses selon les principales activités dont le Bureau est responsable, pour ce qui suit : les audits de l'optimisation des ressources et spéciaux et les audits des états financiers et l'examen de la

publicité gouvernementale. Cette ventilation est fournie à la note 9 afférente aux états financiers et indique que 66 % du temps a été consacré à l'exécution des audits spéciaux et de l'optimisation des ressources, une priorité établie du Comité permanent des comptes publics, et 33 % aux audits des états financiers annuels de la province et de plus d'une quarantaine de ses organismes. Le reste de nos activités avaient trait aux responsabilités en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale*.

La **figure 2** compare le budget approuvé et les dépenses des cinq dernières années. La **figure 3** présente les principaux postes de dépenses en 2016-2017 et montre que les salaires et les avantages sociaux du personnel ont représenté 71 % de nos dépenses (69 % en 2015-2016); les autres dépenses avaient trait pour la plus grande part aux services professionnels et autres ainsi qu'au loyer. Ces pourcentages sont restés relativement stables au cours des dernières années. La **figure 4** présente le pourcentage de variation des dépenses réelles d'une année sur l'autre. Au total, nos dépenses en 2016-2017 ont augmenté de 9 % par rapport à l'exercice précédent.

Notre budget salarial a été bloqué pendant cinq ans, soit de 2010-2011 à 2014-2015. Par conséquent, nous n'avons pu pourvoir tous les postes approuvés, et nous avons eu de la difficulté à recruter des professionnels qualifiés et à les maintenir en poste, étant donné le marché du travail concurrentiel de Toronto, où les échelles salariales de la fonction publique sont loin d'avoir progressé au même rythme que la rémunération que reçoivent de tels professionnels dans le secteur privé. En juillet 2015, la Commission de régie interne de l'Assemblée législative a approuvé notre demande de ressources financières au titre des salaires et des avantages sociaux pour 2015-2016 afin que nous puissions pourvoir les postes vacants et porter notre effectif au niveau approuvé par la Commission, soit 116 membres. Nous avons eu des problèmes reliés au facteur temps pour pourvoir ces postes en 2016-2017. Toutefois, au 31 mars 2018, nous aurons presque atteint notre niveau de dotation approuvé.

Nous discutons plus en détail de l'évolution de nos dépenses et de certains des défis que nous devons relever ci-après.

Salaires et avantages sociaux

Nos coûts au titre des salaires et des avantages sociaux en 2016-2017 ont été de 12 % plus élevés que lors de l'exercice précédent. Les augmentations salariales étaient tributaires du coût annualisé des embauches de 2015-2016 et la mise en œuvre

Figure 2 : Comparaison des dépenses sur 5 ans (comptabilité d'exercice) (en milliers de dollars)
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Budget approuvé	**16 224**	**16 427**	**16 520**	**18 083**	**18 566**
Dépenses réelles					
Salaires et avantages sociaux	11 390	11 342	11 201	11 504	12 830
Services professionnels et autres	1 716	1 827	2 352	2 268	2 538
Loyer	989	1 001	1 008	1 059	1 090
Déplacements et communications	309	276	336	354	312
Formation, fournitures et matériels	942	1 145	1 305	1 415	1 328
Total	**15 346**	**15 591**	**16 202**	**16 600**	**18 098**
Crédits non utilisés	**1 000**	**679**	**160**	**974**	**42**

* En général, ces montants diffèrent légèrement de l'excédent du crédit sur les charges en conséquence des dépenses hors caisse (comme l'amortissement des immobilisations, les avantages incitatifs reportés relatifs à des baux et les avantages sociaux futurs accumulés).

Figure 3 : Dépenses par catégorie de dépenses importantes, 2016-2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

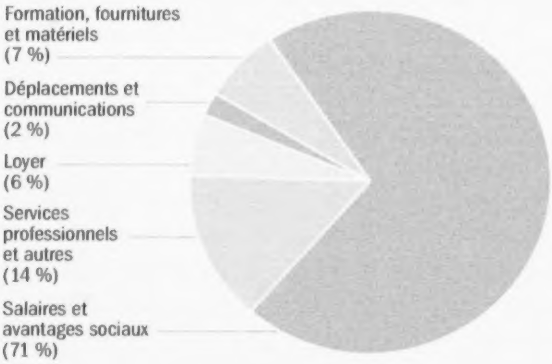


Figure 4 : Dépenses réelles pour 2016-2017 et 2015-2016 (en milliers de dollars)

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

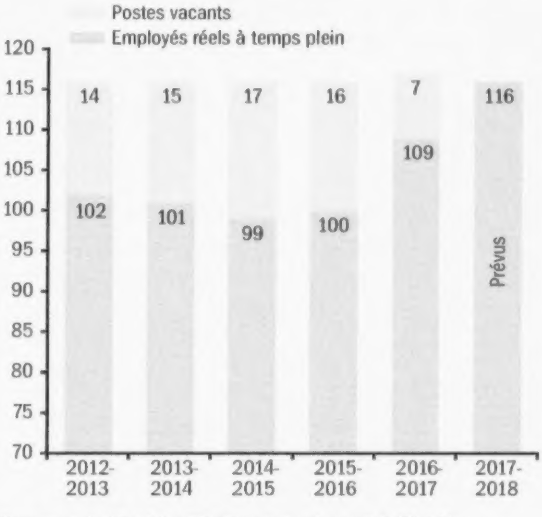
Dépenses réelles	2016-2017	2015-2016	% de variation
Salaires et avantages sociaux	12 830	11 504	12
Services professionnels et autres	2 538	2 268	12
Loyer	1 090	1 059	3
Déplacements et communications	312	354	(12)
Formation, fournitures et matériels	1 328	1 415	(6)
Dépenses totales	**18 098**	**16 600**	
Taux moyen de variation			**9**

des changements à la rémunération des effectifs conformément à une lettre du Bureau du Cabinet datée du 15 décembre 2015 qui prévoyait des augmentations pour les employés qui travaillent au gouvernement de l'Ontario. Nous avons ensuite appliqué des hausses similaires à l'intérieur du Bureau. Le coût des avantages sociaux a augmenté en raison d'une combinaison de facteurs, à savoir le coût annualisé des nouvelles embauches de 2015-2016, les augmentations salariales mentionnées précédemment et les indemnités de départ versées aux membres du personnel qui ont pris leur retraite ou ont été mis à pied. En 2016-2017, notre niveau de dotations moyen a augmenté de 9, passant à 109 employés par rapport à 100 en 2015-2016, comme le montre la **figure 5**. La plupart des étudiants qui ont obtenu leur accréditation auprès d'une association de comptables professionnels en cours d'année sont demeurés avec nous. Les salaires des comptables en titre augmentent assez rapidement dans le secteur privé au cours des cinq années suivant l'obtention de leur titre de compétence, aussi avons-nous haussé les salaires accordés à nos employés ayant récemment obtenu leurs titres de compétence afin que la rémunération que nous offrons demeure concurrentielle. Ces augmentations concordent avec les fourchettes salariales du secteur public.

Les départs de membres du personnel se poursuivent en raison de la vigueur relative du marché des experts-comptables et du départ à la retraite de plusieurs employés de longue date. L'embauche reste concentrée aux niveaux subalternes, où nos salaires et avantages sociaux

Figure 5 : Dotation, 2012-2013 à 2017-2018

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Remarque : Au 1er octobre 2017, tous les postes avaient été dotés.

sont concurrentiels. Étant donné la complexité croissante de nos audits, nous devons faire appel, dans la mesure du possible, à un personnel d'expérience hautement qualifié.

Services professionnels et autres

Ces services englobent les services contractuels de professionnelles et de cabinets comptables qui participent à des audits d'optimisation des ressources et à des projets ponctuels. Ils représentent environ 14 % des dépenses totales, et ont augmenté de 12 % par comparaison à l'année précédente afin de répondre aux exigences professionnelles additionnelles pendant les périodes de pointe. Par ailleurs, le personnel interne a consacré des heures supplémentaires à la préparation du rapport spécial que nous avons déposé en octobre 2017. Compte tenu de la complexité accrue du travail et des échéances en période de pointe pour achever l'audit des états financiers des organismes de la Couronne et de la province, nous continuons d'avoir recours à des services contractuels de professionnels pour nous aider à assumer nos responsabilités en vertu de la loi. Ainsi, nous avons fait preuve de prudence en faisant appel à du personnel contractuel, lorsque nécessaire, pour couvrir les affectations spéciales, les congés parentaux ou imprévus, et nous aider à gérer les périodes de pointe à la fin du printemps et pendant les mois d'été.

Le coût des services contractuels des cabinets comptables avec qui nous travaillons demeure élevé en raison des salaires plus élevés qu'ils versent à leurs employés. Nous continuons de sonder le marché pour ces services selon un processus concurrentiel lorsque les contrats viennent à échéance.

Loyer

Nos coûts d'hébergement ont augmenté de 3 % par rapport à l'année précédente en raison d'une augmentation du coût des services d'utilité publique facturés dans le cadre de notre bail de 10 ans.

Déplacements et communications

Nos coûts de déplacements et de communication ont diminué de 12 %, car les audits sélectionnés exigeaient moins de déplacements par comparaison à l'année précédente.

Formation, fournitures et matériels

Cette catégorie comprend l'amortissement des actifs, les fournitures et l'entretien du matériel, la formation et les dépenses législatives. Ces dépenses ont diminué de 6 % par rapport à l'année précédente, car il a été possible de fournir plus de formations aux employés à coûts moindres.

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à qui incombe la responsabilité des états financiers du Bureau, a préparé ceux-ci conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux principes comptables du secteur public canadien.

La direction maintient un système de contrôles internes qui procure une assurance raisonnable que les opérations sont autorisées de manière appropriée, que les actifs sont protégés de façon adéquate, que les crédits ne sont pas dépassés et que l'information financière contenue dans ces états financiers est fiable et exacte.

Les états financiers ont été audités par le cabinet Adams & Miles LLP, comptables professionnels agréés. Son rapport à la Commission de régie interne, qui décrit la portée de l'examen et exprime une opinion sur les états financiers, figure à la page suivante.

[signed]
Bonnie Lysyk, CPA, CA, LPA
Vérificatrice générale
31 octobre 2017

[signed]
Nick Stavropoulos, CPA, CA
Vérificateur général adjoint
31 octobre 2017

Adams & Miles LLP
Chartered Professional Accountants

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

To the Board of Internal Economy of
Legislative Assembly of Ontario

We have audited the accompanying financial statements of the Office of the Auditor General of Ontario, which comprise the statement of financial position as at March 31, 2017 and the statements of operations and accumulated deficit, changes in net financial debt and cash flows for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's Responsibility for the Financial Statements
Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with Canadian public sector accounting standards, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility
Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free of material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on our judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, we consider internal control relevant to the preparation and fair presentation of the Office of the Auditor General of Ontario's financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the Office of the Auditor General of Ontario's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion
In our opinion, the financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2017 and the results of its operations and its cash flows for the year then ended in accordance with Canadian public sector accounting standards.

Adams & Miles LLP

Chartered Professional Accountants
Licensed Public Accountants

Toronto, Canada
October 31, 2017

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État de la situation financière
Au 31 mars 2017

	2017 $	2016 $
Actifs financiers		
Trésorerie	1 249 274	620 623
Taxes de vente harmonisées recouvrables	174 681	178 876
Montant à recevoir du Trésor	-	289 597
	1 423 955	1 089 096
Passifs financiers		
Créditeurs et charges à payer (note 4)	2 023 392	1 862 900
Obligation au titre des avantages sociaux constitués [note 5 (B)]	1 837 000	2 107 000
Montant dû au Trésor	177 591	-
Avantage incitatif relatif à un bail reporté (note 10)	147 686	179 909
	4 185 669	4 149 809
Dette financière nette	(2 761 714)	(3 060 713)
Actifs non financiers		
Immobilisations corporelles (note 3)	1 328 779	1 202 221
Déficit accumulé	(1 432 935)	(1 858 492)

Engagements (note 6)
Incertitude relative aux estimations [note 2(F)]

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Approuvé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario :

[signed]
Bonnie Lysyk, CPA, CA, LPA
Vérificatrice générale

[signed]
Nick Stavropoulos, CPA, CA
Vérificateur général adjoint

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État des résultats et du déficit accumulé
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

	2017 Budget (note 12)	2017 Résultats réels	2016 Résultats réels
	$	$	$
Charges			
Traitements et salaires	10 706 300	10 155 568	9 574 443
Avantages sociaux (note 5)	3 178 100	2 674 172	1 929 601
Services professionnels et autres	2 067 300	2 537 487	2 267 886
Location des bureaux	1 091 000	1 090 269	1 058 562
Amortissement des immobilisations	—	440 938	381 490
Déplacements et communications	409 100	312 168	354 235
Formation et perfectionnement	139 000	145 634	202 986
Fournitures et matériel	514 800	269 509	381 474
Charges législatives : *Loi sur le vérificateur général*	278 300	311 220	280 137
Loi sur la publicité gouvernementale	10 000	325	8 150
Services statutaires	171 700	160 276	160 586
Total des charges (notes 8 et 9)	18 565 600	18 097 566	16 599 550
Produits			
Trésor – crédits votés [note 2(B)]	18 565 600	18 565 600	18 082 600
Excédent des produits sur les charges		468 034	1 483 050
Moins : montant retourné à la province [note 2(B)]		42 477	973 532
Excédent net de fonctionnement		425 557	509 518
Déficit accumulé, au début de l'exercice		(1 858 492)	(2 368 010)
Déficit accumulé, à la fin de l'exercice		(1 432 935)	(1 858 492)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État de l'évolution de la dette financière nette
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

	2017 $	2016 $
Excédent net de fonctionnement	425 557	509 518
Acquisition d'immobilisations corporelles	(567 496)	(326 117)
Amortissement des immobilisations corporelles	440 938	381 490
Diminution de la dette financière nette	298 999	564 891
Dette financière nette, au début de l'exercice	(3 060 713)	(3 625 604)
Dette financière nette, à la fin de l'exercice	(2 761 714)	(3 060 713)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État des flux de trésorerie
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

	2017 $	2016 $
Activités de fonctionnement		
Excédent net de fonctionnement	425 557	509 518
Amortissement des immobilisations corporelles	440 938	381 490
Amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(32 223)	(32 222)
Charges au titre des avantages sociaux constitués	(299 000)	(569 000)
	535 272	289 786
Variation des éléments hors caisse du fonds de roulement		
Diminution (augmentation) des taxes de vente harmonisées recouvrables	4 195	(38 065)
Diminution du montant à recevoir du Trésor	467 188	81 161
Augmentation des créditeurs et des salaires et avantages sociaux à payer (note 4)	189 492	269 631
	660 875	312 727
Flux de trésorerie provenant des activités de fonctionnement	1 196 147	602 513
Acquisitions d'immobilisations		
Acquisition d'immobilisations corporelles	(567 496)	(326 117)
Augmentation de la trésorerie	628 651	276 396
Trésorerie, au début de l'exercice	620 623	344 227
Trésorerie, à la fin de l'exercice	1 249 274	620 623

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

1. Nature des activités

Conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et d'autres lois et instruments de référence, la vérificatrice générale, par l'entremise du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le Bureau), procède à des audits indépendants des programmes du gouvernement et des institutions du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques, ainsi que de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Ce faisant, le Bureau fait la promotion de la responsabilisation et de l'optimisation des ressources dans le contexte des activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic.

En outre, en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le Bureau est tenu d'examiner certains types de publicités, d'imprimés et de messages sujets à examen proposés par des bureaux gouvernementaux afin de déterminer s'ils respectent les normes prescrites par ladite loi.

Les deux lois stipulent que la vérificatrice générale fait directement rapport à l'Assemblée législative.

Ainsi que l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, en année électorale, le Bureau doit aussi rendre publique une déclaration indiquant si le rapport préélectoral préparé par le ministère des Finances est raisonnable.

2. Résumé des principales méthodes comptables

Les états financiers ont été préparés en conformité avec les normes comptables canadiennes pour le secteur public. Les principales méthodes comptables sont les suivantes :

A) COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Ces états financiers ont été comptabilisés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

B) CRÉDITS VOTÉS

Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Étant donné que les crédits votés sont établis selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découlera de l'application de la comptabilité d'exercice, notamment la capitalisation et l'amortissement des immobilisations corporelles, le report et l'amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail et la comptabilisation des charges liées aux avantages sociaux que les employés ont acquis, mais qui seront financés au moyen de crédits futurs.

Les crédits votés au titre des charges législatives sont censés couvrir le salaire de la vérificatrice générale ainsi que les coûts des conseils ou de l'aide de spécialistes dont le Bureau a besoin pour assumer ses responsabilités aux termes de la *Loi sur la publicité gouvernementale* et de la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières*, ou encore pour accomplir des tâches spéciales en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

2. Résumé des principales méthodes comptables (suite)

C) IMMOBILISATIONS CORPORELLES

Les immobilisations corporelles sont comptabilisées au coût historique, moins l'amortissement cumulé. L'amortissement des immobilisations corporelles est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens, conformément à ce qui suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Mobilier et agencements	5 ans
Améliorations locatives	Durée résiduelle du bail

D) INSTRUMENTS FINANCIERS

L'actif financier et le passif financier du Bureau sont comptabilisés comme suit :

- L'encaisse est assujettie à un risque négligeable de variation de valeur, de sorte que sa valeur comptable correspond approximativement à sa juste valeur.
- Le montant à recevoir du Trésor est comptabilisé au coût.
- Les créditeurs et les charges à payer sont comptabilisés au coût.
- L'obligation au titre des avantages sociaux constitués est comptabilisée au coût en fonction des droits acquis par les employés au 31 mars 2017. On n'a pas produit d'estimation de la juste valeur fondée sur des hypothèses actuarielles concernant la date où ces avantages seront effectivement versés, car il ne devrait pas y avoir d'écart significatif par rapport au montant comptabilisé.

De l'avis de la direction, le Bureau n'est exposé à aucun risque lié aux taux d'intérêt, aux devises, aux flux de trésorerie ou au crédit découlant de ses instruments financiers en raison de leur nature.

(E) AVANTAGE INCITATIF RELATIF À UN BAIL REPORTÉ

L'avantage incitatif relatif à un bail reporté est amorti par voie de réduction de la charge locative, selon la méthode de l'amortissement linéaire, sur la durée de 10 ans du bail à partir du 1er novembre 2011.

F) INCERTITUDE RELATIVE AUX ESTIMATIONS

La préparation des états financiers conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public exige que la direction fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés de l'actif et du passif à la date des états financiers ainsi que sur les montants déclarés des produits et des charges de la période de déclaration. Les éléments nécessitant des estimations détaillées sont notamment la durée de vie utile des immobilisations et l'obligation au titre des avantages sociaux constitués.

Les estimations reposent sur la meilleure information dont on dispose lors de la préparation des états financiers, et elles sont réexaminées chaque année afin de tenir compte des nouvelles données à mesure qu'elles deviennent disponibles. Les présents états financiers sont assortis d'une incertitude relative aux estimations. Les montants réels pourraient différer des estimations. Ces estimations et hypothèses font l'objet d'un examen périodique, et les rajustements requis sont apportés à l'état des résultats et du déficit accumulé dans l'année au cours de laquelle ils deviennent connus.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

3. Immobilisations corporelles

	Matériel informatique $	Logiciels $	Mobilier et agencements $	Améliorations locatives $	2017 Total $
Coût					
Solde, au début de l'exercice	721 668	147 022	278 986	986 863	2 134 539
Ajouts	301 488	222 740	43 268	-	567 496
Radiation des biens entièrement amortis	(165 519)	(98 564)	(13 825)	-	(277 908)
Solde, à la fin de l'exercice	857 637	271 198	308 429	986 863	2 424 127
Amortissement cumulé					
Solde, au début de l'exercice	431 259	125 623	101 571	273 865	932 318
Amortissement	203 053	51 860	56 390	129 635	440 938
Radiation des biens entièrement amortis	(165 519)	(98 564)	(13 825)	-	(277 908)
Solde, à la fin de l'exercice	468 793	78 919	144 136	403 500	1 095 348
Valeur comptable nette, au 31 mars 2017	388 844	192 279	164 293	583 363	1 328 779

	Matériel informatique $	Logiciels $	Mobilier et agencements $	Améliorations locatives $	2016 Total $
Coût					
Solde, au début de l'exercice	733 039	196 094	237 143	986 863	2 153 139
Ajouts	232 454	-	93 663	-	326 117
Radiation des biens entièrement amortis	(243 825)	(49 072)	(51 820)	-	(344 717)
Solde, à la fin de l'exercice	721 668	147 022	278 986	986 863	2 134 539
Amortissement cumulé					
Solde, au début de l'exercice	500 860	142 112	108 343	144 230	895 545
Amortissement	174 224	32 583	45 048	129 635	381 490
Radiation des biens entièrement amortis	(243 825)	(49 072)	(51 820)	-	(344 717)
Solde, à la fin de l'exercice	431 259	125 623	101 571	273 865	932 318
Valeur comptable nette, au 31 mars 2016)	290 409	21 399	177 415	712 998	1 202 221

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

4. Créditeurs et charges à payer

	2017 $	2016 $
Créditeurs	540 538	528 364
Salaires et avantages sociaux à payer	827 854	650 536
Indemnités de départ, congés annuels et autres	655 000	684 000
	2 023 392	1 862 900

Les créditeurs se rapportent essentiellement à des opérations commerciales normales avec des tiers fournisseurs et sont soumis aux conditions commerciales standard. Les salaires et avantages sociaux, les indemnités de départ, les congés annuels et autres crédits accumulés sont comptabilisés en fonction des conditions d'emploi et des droits prévus par la loi.

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la *Loi sur le vérificateur général* leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif au titre des avantages futurs acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont constatés comme suit dans les états financiers du Bureau :

A) PRESTATIONS DE RETRAITE

Les employés du Bureau cotisent à la Caisse de retraite des fonctionnaires (CRF), qui est un régime de retraite à prestations déterminées établi pour le personnel de la province et de nombreux organismes provinciaux. La province de l'Ontario, qui est le seul commanditaire de la CRF, détermine le montant des paiements annuels que le Bureau doit verser à la caisse. Étant donné que le commanditaire doit s'assurer que la caisse de retraite est financièrement viable, les excédents ou les passifs non capitalisés découlant des évaluations actuarielles requises par la loi ne sont pas des actifs ou des obligations du Bureau. Le paiement annuel de 839 029 $ que doit effectuer le Bureau (745 623 $ en 2016) est inclus dans les charges au titre des avantages sociaux inscrites à l'état des résultats et du déficit accumulé.

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES SOCIAUX CONSTITUÉS

Les coûts liés aux indemnités de départ prescrites par la loi, aux absences rémunérées et aux crédits de congés annuels inutilisés acquis par les employés au cours de l'exercice se sont élevés à 564 000 $ (50 000 $ en 2016) et sont incorporés aux avantages sociaux dans l'état des résultats et du déficit accumulé. L'obligation totale au titre de ces coûts est prise en compte dans l'obligation au titre des avantages sociaux constitués, moins les montants payables dans un délai d'un an, lesquels sont inclus dans les créditeurs et les charges à payer :

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs (suite)

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES SOCIAUX CONSTITUÉS

	2017 $	2016 $
Obligation totale au titre des indemnités de départ et crédits de vacances	2 492 000	2 791 000
Moins : Montants dus dans un délai d'un an et inclus dans les créditeurs et les charges à payer	655 000	684 000
Obligation au titre des avantages sociaux constitués	1 837 000	2 107 000

(C) AVANTAGES POSTÉRIEURS À L'EMPLOI AUTRES QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le coût des avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite est calculé et financé sur une base continue par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario; il n'est donc pas inclus dans ces états financiers.

6. Engagements

Le Bureau loue ses locaux aux termes d'un contrat de location-exploitation qui prend fin le 31 octobre 2021. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour la durée résiduelle du bail sont les suivants :

	$
2017-2018	514 200
2018-2019	521 700
2019-2020	527 100
2020-2021	534 600
2021-2022	314 400

Le Bureau s'est également engagé à payer sa part proportionnelle des impôts fonciers et des charges de fonctionnement applicables aux locaux, soit un montant d'environ 628 000 $ en 2017 (565 000 $ en 2016).

Postérieurement au 31 mars 2017, le Bureau a entamé des négociations concernant une réinstallation possible pour faciliter le projet d'élargissement de l'immeuble que le propriétaire prévoit lancer au cours de l'exercice 2018. Si cette réinstallation survient et dure une longue période, l'engagement relatif au loyer pourrait changer, et il faudra peut-être radier la valeur comptable nette des améliorations locatives.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

7. *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public*

Le paragraphe 3(5) de la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public* exige la divulgation du traitement et des avantages sociaux versés à tous les employés du secteur public de l'Ontario dont le traitement annuel est supérieur à 100 000 $. Pour l'année civile 2016, ces renseignements sont les suivants :

Nom	Poste	Salaire $	Avantages imposables $
Lysyk, Bonnie	Vérificatrice générale	310 174	4 031
Chagani, Gus	Vérificateur général adjoint	172 930	246
Chiu, Rudolph	Vérificateur général adjoint	175 887	250
Klein, Susan	Vérificatrice générale adjointe	172 930	246
Stavropoulos, Nick	Vérificateur général adjoint	144 313	215
Amerski, Bartosz	Directeur	110 927	160
Bell, Laura	Directrice	145 505	211
Carello, Teresa	Directrice	129 985	188
Chan, Sandy	Directrice	138 765	196
Cho, Kim	Directrice	134 447	193
Cumbo, Wendy	Directrice	128 084	193
Gotsis, Vanna	Directrice	145 268	210
Herberg, Naomi	Directrice	125 997	193
Mazzone, Vince	Directeur	158 948	213
McDowell, John	Directeur	112 155	166
Pelow, William	Directeur	147 204	211
Qazi, Osman	Directeur	110 424	178
Sin, Vivian	Directrice	127 307	188
MacDonald, Cindy	Directrice, Ressources humaines	119 368	181
Allan, Walter	Gestionnaire d'audit	116 868	172
Bove, Tino	Gestionnaire d'audit	114 032	172
Budihardjo, Audelyn	Gestionnaire d'audit	105 536	164
DeSousa, Constantino	Gestionnaire d'audit	100 065	154
Muhammad, Shariq	Gestionnaire d'audit	108 246	167
Rogers, Fraser	Gestionnaire d'audit	121 258	172
Tsikritsis, Emanuel	Gestionnaire d'audit	121 258	172
Young, Denise	Gestionnaire d'audit	123 385	185
Krishnamurphy, Varkala	Gestionnaire, Comptabilité et rapports financiers	101 173	-
Pedias, Christine	Gestionnaire, Communications et examen de la publicité gouvernementale	115 026	171
Persaud, Janackdai	Coordonnatrice des services financiers et administratifs	110 828	156
Randoja, Tiina	Coordonnatrice, Rédaction et communications	103 466	161
Wilson, Robyn	Chercheuse et conseillère juridique, audit	106 141	153
Yosipovich, Rebecca	Gestionnaire, Normes et recherche	115 008	171
Beben, Izabela	Superviseure de l'audit	102 214	162
Chan, Ariane	Superviseure de l'audit	106 557	159

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

7. *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public* (suite)

Nom	Poste	Salaire $	Avantages imposables $
Chang, Sally	Superviseure de l'audit	102 036	162
Chatzidimos, Tom	Superviseur de l'audit	102 679	162
DeSouza, Marcia	Superviseure de l'audit	103 079	158
Martino, Mary	Superviseure de l'audit	102 336	162
Sidhu, Pasha	Superviseur de l'audit	101 961	161
Tepelenas, Ellen	Superviseure de l'audit	106 663	162
Ulisse, Dora	Superviseure de l'audit	100 890	162
Wanchuk, Brian	Superviseur de l'audit	106 663	162

8. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics

L'état des charges du Bureau, présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario, a été préparé conformément aux méthodes comptables servant à la préparation des estimations soumises à l'approbation de la Commission de régie interne, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur leur durée de vie utile. Le volume 1 exclut également l'obligation constituée au titre des avantages sociaux futurs et l'avantage incitatif relatif à un bail reporté, qui sont comptabilisés dans les présents états financiers. Voici le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total des charges figurant dans les présents états financiers :

	2017 $	2016 $
Total des charges selon le volume 1 des Comptes publics	18 555 347	17 145 399
Acquisition d'immobilisations corporelles	(567 496)	(326 117)
Amortissement des immobilisations corporelles	440 938	381 490
Variation des coûts liés aux avantages sociaux futurs constitués	(299 000)	(569 000)
Amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(32 223)	(32 222)
	(457 781)	(545 849)
Total des charges selon l'état des résultats et du déficit accumulé	18 097 566	16 599 550

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

9. Charges par activité

	2017				
	Salaires et avantages sociaux	Autres charges de fonctionnement	Charges législatives	Total	%
Audits de l'optimisation des ressources et audits spéciaux	8 711 393	2 872 057	358 105	11 941 555	66,0
Audits des états financiers	4 041 368	1 899 290	97 831	6 038 489	33,4
Publicité gouvernementale	76 979	24 658	15 885	117 522	0,6
	12 829 740	4 796 005	472 821	18 097 566	100,0
%	70,9	26,5	2,6	100,0	

	2016				
	Salaires et avantages sociaux	Autres charges de fonctionnement	Charges législatives	Total	%
Audits de l'optimisation des ressources et audits spéciaux	8 052 831	2 684 447	393 100	11 130 378	67,1
Audits des états financiers	3 359 181	1 922 123	33 616	5 314 920	32,0
Publicité gouvernementale	92 032	40 063	22 157	154 252	0,9
	11 504 044	4 646 633	448 873	16 599 550	100,0
%	69,3	28,0	2,7	100,0	

Les charges ont été réparties entre les trois principales activités du Bureau en fonction d'abord des heures imputées à chacune des activités, selon les données saisies par le personnel du Bureau dans le système de comptabilisation du temps, ce qui comprend le temps consacré aux tâches administratives et les frais généraux qu'il aurait autrement été impossible de lier à une activité particulière. Les charges se rapportant à une seule activité, comme les frais de déplacement et les services professionnels, sont imputées à cette activité en se basant sur la facturation réelle.

10. Avantage incitatif relatif à un bail reporté

Dans le cadre de contrats de location pour ses locaux, le Bureau a négocié un avantage incitatif relatif à un bail de 322 225 $ devant s'appliquer aux frais de locaux éventuels. Cet avantage est amorti selon la méthode de

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2017

l'amortissement linéaire sur une période de 10 ans commençant le 1er novembre 2011 sous forme de réduction de la charge de location. Le Bureau a reçu un paiement au titre de l'avantage incitatif relatif à un bail en 2015.

11. Crédits non utilisés

	2017 $	2016 $
Trésor – crédits votés [note 2(B)]	18 565 600	18 082 600
Moins : crédits reçus de la province	18 523 123	17 109 068
Crédits non utilisés	42 477	973 532
Fonds non demandés	7 022	733 377
Montants remboursés à la Province	3 232	207 933
Rajustement au titre de l'amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail	32 223	32 222
	42 477	973 532

12. Chiffres prévus au budget

Les montants prévus au budget ont été approuvés par la Commission de régie interne et ont été établis selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée aux fins de présentation dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario. Ainsi que cela est expliqué à la note 8, cette façon de procéder diffère des Normes comptables pour le secteur public.

13. Chiffres comparatifs

Certains chiffres correspondants ont été reclassés pour être conformes à la méthode actuelle de présentation des états financiers.

Annexe 1

Organismes de la Couronne

1. Organismes dont les comptes sont vérifiés par la vérificatrice générale

Action Cancer Ontario
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)*
Agricorp
Aide juridique Ontario
Bureau de l'Assemblée
Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Bureau de l'ombudsman
Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario
Bureau du commissaire à l'environnement
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux
Centre Centennial des sciences et de la technologie (Centre des sciences de l'Ontario)
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs-grain, de soya, de blé et de canola
Commission de transport Ontario Northland
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (31 décembre)*
Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Conseil des arts de la province de l'Ontario
Dépenses d'élections, indemnités et honoraires, *Loi électorale*
Directeur général des élections, *Loi sur le financement des élections*
Fiducie du patrimoine ontarien
Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles
Fonds de garantie des prestations de retraite, Commission des services financiers de l'Ontario
Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Office de foresterie du parc Algonquin
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO)
Office ontarien de financement
Régie des alcools de l'Ontario
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Tuteur et curateur public de l'Ontario

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

2. Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre auditeur, sous la direction de la vérificatrice générale

Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (31 décembre)*
Commission des parcs du Niagara
Commission des parcs du Saint-Laurent

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Annexe 2

Sociétés contrôlées par la Couronne

Sociétés dont les comptes sont audités par un auditeur autre que la vérificatrice générale, mais dont celle-ci peut consulter les rapports d'audit, dossiers de travail et autres documents pertinents au besoin

Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario
Agence des systèmes intelligents pour la santé
Brampton Distribution Holdco Inc. (31 décembre)*
Centre d'assistance juridique en matière de droits de la personne
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est
Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau
Commission des alcools et des jeux de l'Ontario
Commission des parcs de la Sainte-Claire
Commission du Régime de retraite de l'Ontario (31 décembre)*
Conseil ontarien de la qualité des services de santé
Cybersanté Ontario
Fondation de la Couronne de la Compagnie canadienne de théâtre (31 décembre)*
Fondation de la Couronne de l'Hôpital de Toronto (31 décembre)*
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Mount Sinai
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Sunnybrook
Fondation de la Couronne de l'Orchestre symphonique de Toronto
Fondation de la Couronne des Jardins botaniques royaux
Fondation de la Couronne du Musée royal de l'Ontario
Fondation de la Couronne du Stratford Festival
Fondation de l'Université Brock
Fondation ontarienne des arts
Fondation Trillium de l'Ontario
Fonds de reboisement
Metrolinx
Musée royal de l'Ontario (31 décembre)*
Office de l'électricité de l'Ontario
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario
Ordre des métiers de l'Ontario
Owen Sound Transportation Company Limited
Régie des alcools de l'Ontario
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest
Santé publique Ontario
Science Nord

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Services communs pour la santé Ontario (SCSO)
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto
Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto
Société d'évaluation foncière des municipalités
Société du Centre des congrès d'Ottawa
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité
Société ontarienne d'assurance-dépôts (31 décembre)*
Société ontarienne de déploiement des solutions pour l'action contre le changement climatique (OntarioVERT)
Société ontarienne de financement de la croissance
Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Annexe 3

Organismes du secteur parapublic

Organismes du secteur parapublic dont les comptes sont audités par un auditeur autre que la vérificatrice générale, mais dont les rapports d'audit, dossiers de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par cette dernière au besoin*

HÔPITAUX PUBLICS (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Alliance Chatham-Kent pour la santé
Arnprior Regional Health
Association des soins de santé de Quinte
Bluewater Health
Bruyère Continuing Care Inc.
Centre de santé de l'Ouest de Parry Sound
Centre de santé de Manitoulin
Centre de santé Lady Dunn
Centre de santé St-Joseph (Guelph)
Centre de santé St-Joseph (Toronto)
Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton
Centre de soins de santé West Park
Centre de soins prolongés St-Joseph de Sudbury
Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario
Centre régional de santé de Dryden
Centre régional de santé de North Bay
Centre régional de santé de Peterborough
Centre régional de santé Royal Victoria
Centre régional de santé Southlake
Centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay
Centre Sunnybrook des sciences de la santé
Grey Bruce Health Services
Halton Healthcare Services Corporation
Hamilton Health Sciences Corporation
Headwaters Health Care Centre
Hôpital Alexandra d'Ingersoll
Hôpital Alexandra Marine & General
Hôpital Bingham Memorial
Hôpital Bridgepoint
Hôpital communautaire de Cornwall
Hôpital communautaire de Hornepayne
Hôpital communautaire de Seaforth
Hôpital communautaire Groves Memorial
Hôpital de Deep River et du district
Hôpital de Hanover et du district
Hôpital de Kirkland et du district
Hôpital de réadaptation pour enfants Holland Bloorview
Hôpital de Sault-Sainte-Marie
Hôpital de Scarborough Hôpital de Smooth Rock Falls
Hôpital de Timmins et du district
Hôpital de Wingham et du district
Hôpital d'Englehart et du district
Hôpital d'Ottawa
Hôpital du district de Geraldton
Hôpital du district de Kemptville
Hôpital du district du lac des Bois
Hôpital General & Marine de Collingwood
Hôpital général d'Almonte
Hôpital général d'Anson
Hôpital général d'Atikokan
Hôpital général de Brockville

* Seuls les organismes du secteur parapublic les plus importants sur le plan financier sont inclus dans cette annexe.

Hôpital général de Guelph
Hôpital général de Haldimand-Ouest
Hôpital Général de Hawkesbury et District General Hospital Inc.
Hôpital général de Kingston
Hôpital général de la baie Georgienne
Hôpital général de Manitouwadge
Hôpital général de Mattawa
Hôpital général de Nipissing Ouest
Hôpital général de Norfolk
Hôpital général de North York
Hôpital général de St. Thomas-Elgin
Hôpital général de Stratford
Hôpital général de Strathroy-Middlesex
Hôpital général de Woodstock (Fondation)
Hôpital général du comté de Lennox et Addington
Hôpital général St. Mary
Hôpital général St-Joseph d'Elliot Lake
Hôpital général Wilson Memorial
Hôpital Glengarry Memorial Hospital
Hôpital Grace de l'Armée du salut de Toronto
Hôpital Grand River
Hôpital Hôtel-Dieu de Cornwall
Hôpital Hôtel-Dieu Grace
Hôpital Joseph Brant
Hôpital Lady Minto à Cochrane
Hôpital Margaret Cochenour Memorial de Red Lake
Hôpital McCausland
Hôpital Memorial d'Arnprior et du district
Hôpital Memorial de Cambridge
Hôpital Memorial de Campbellford
Hôpital Memorial de Carleton Place et du district
Hôpital Memorial de Lincoln Ouest
Hôpital Memorial de Listowel Hôpital Memorial de St. Marys
Hôpital Memorial du district de Leamington
Hôpital Memorial du district de Nipigon
Hôpital Memorial du district de Tillsonburg
Hôpital Memorial du district de Winchester
Hôpital Montfort
Hôpital Mount Sinai
Hôpital Northumberland Hills
Hôpital public de Clinton
Hôpital Queensway-Carleton
Hôpital régional de Pembroke
Hôpital régional de Windsor
Hôpital régional Humber River
Hôpital Ross Memorial
Hôpital Sensenbrenner
Hôpital Soldiers' Memorial d'Orillia
Hôpital St. Francis Memorial
Hôpital St. Michael
Hôpital Stevenson Memorial
Hôpital Temiskaming
Hôpital Victoria de Renfrew
Hôpital War Memorial de Haldimand
Hôpital Women's College
Horizon Santé-Nord
Hospital for Sick Children
Hôtel-Dieu Grace Healthcare
Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa
Lakeridge Health
London Health Sciences Centre
Mackenzie Health
Maison de soins palliatifs Casey House
Muskoka Algonquin Healthcare
North of Superior Healthcare Group
North Wellington Health Care Corporation
Pavillon santé du district de Blind River
Providence Care Centre (Kingston)
Providence Healthcare
Religious Hospitallers of St. Joseph of the Hôtel Dieu of Kingston
Réseau Santé Rive Nord
Riverside Health Care Facilities Inc.
Rouge Valley Health System
Salvation Army Toronto Grace Health Centre
Services de santé de Chapleau Health Services
Services de santé des hautes-terres d'Haliburton
Services de santé Four Counties
South Huron Hospital Association
St. Joseph's Care Group
St. Joseph's Health Care, London
Système de santé de Niagara
Toronto East General Hospital
Toronto East Health Network
Trillium Health Partners
Weeneebayko Area Health Authority
William Osler Health System

HÔPITAUX PSYCHIATRIQUES SPÉCIALISÉS (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Centre de soins de santé mentale Waypoint
Centre de toxicomanie et de santé mentale
Centre des sciences de la santé mentale Ontario Shores
Services de santé Royal Ottawa

SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE (MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE)

Akwesasne Child and Family Services
Anishinaabe Abinoojii Family Services
Bruce Grey Child and Family Services
Catholic Children's Aid Society of Hamilton
Children and Family Services for York Region
Children's Aid Society of Hamilton
Children's Aid Society of the Region of Peel
Children's Aid Society of the Regional Municipality of Halton
Children's Aid Society of Thunder Bay
Dilico Anishinabek Family Care
Dufferin Child and Family Services
Family and Children's Services of Frontenac, Lennox and Addington
Family and Children's Services of Guelph and Wellington County
Family and Children's Services of Lanark Leeds and Grenville
Family and Children's Services of the Waterloo Region
Highland Shores Children's Aid Society
Huron-Perth Children's Aid Society
Jewish Family and Child Service of Greater Toronto
Kunuwanimano Child and Family Services (Désignés le 1er mai 2015)
Payukotayno James and Hudson Bay Family Services
Services à la famille et à l'enfance de la région de Guelph et du comté de Wellington
Services à la famille et à l'enfance du comté de Renfrew
Services à la famille et à l'enfance du Nord-Est de l'Ontario
Services aux enfants et aux familles autochtones de Toronto
Services pour les enfants de Chatham-Kent
Simcoe Muskoka Child, Youth and Family Services
Société d'aide à l'enfance de Hamilton
Société d'aide à l'enfance de la Ville de Sarnia et du comté de Lambton
Société d'aide à l'enfance de London et du Middlesex
Société d'aide à l'enfance de Peel
Société de l'aide à l'enfance des comtés unis de Stormont, Dundas et Glengarry
Société d'aide à l'enfance des district de Sudbury et du Manitoulin
Société d'aide à l'enfance pour la région du Nipissing et Parry Sound
Société de l'aide à l'enfance d'Algoma
Société de l'aide à l'enfance d'Ottawa
Société de l'aide à l'enfance de Toronto
The Children's Aid Society of Brant
The Children's Aid Society of Haldimand and Norfolk
The Children's Aid Society of the Niagara Region
Tikinagan Child and Family Services
Valoris pour enfants et adultes de Prescott-Russell/ Valoris for Children and Adults
Weechi-it-te-Win Family Services
Windsor-Essex Children's Aid Society

CONSEILS SCOLAIRES (MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION)

Algoma District School Board
Algonquin and Lakeshore Catholic District School Board
Avon Maitland District School Board
Bloorview MacMillan School Authority
Bluewater District School Board
Brant Haldimand Norfolk Catholic District School Board
Bruce-Grey Catholic District School Board
Campbell Children's School Authority
Catholic District School Board of Eastern Ontario
Clarington Catholic District School Board
Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario
Conseil scolaire catholique Providence
Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud
Conseil scolaire de district catholique de l'Est ontarien
Conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales
Conseil scolaire de district catholique des Grandes Rivières
Conseil scolaire de district catholique du Centre-Est de l'Ontario
Conseil scolaire de district catholique du Nouvel-Ontario
Conseil scolaire de district catholique Franco-Nord
Conseil scolaire de district du Grand Nord de l'Ontario
Conseil scolaire de district du Nord-Est de l'Ontario
Conseil scolaire Viamonde
District School Board of Niagara
District School Board Ontario North East
Dufferin-Peel Catholic District School Board
Durham Catholic District School Board
Durham District School Board
Grand Erie District School Board
Greater Essex County District School Board
Halton Catholic District School Board
Halton District School Board
Hamilton-Wentworth Catholic District School Board
Hamilton-Wentworth District School Board
Hastings and Prince Edward District School Board
Huron-Perth Catholic District School Board
Huron-Superior Catholic District School Board
James Bay Lowlands Secondary School Board
John McGivney Children's Centre School Authority
Kawartha Pine Ridge District School Board
Keewatin-Patricia District School Board
Kenora Catholic District School Board
KidsAbility School Authority
Lakehead District School Board
Lambton Kent District School Board
Limestone District School Board
London District Catholic School Board
Moose Factory Island District School Area Board
Moosonee District School Area Board
Near North District School Board
Niagara Catholic District School Board
Niagara Peninsula Children's Centre School Authority
Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board
Northeastern Catholic District School Board
Northwest Catholic District School Board
Ottawa Catholic District School Board
Ottawa Children's Treatment Centre School Authority
Ottawa-Carleton District School Board
Peel District School Board
Penetanguishene Protestant Separate School Board
Peterborough Victoria Northumberland and
Rainbow District School Board
Rainy River District School Board
Renfrew County Catholic District School Board
Renfrew County District School Board
Simcoe County District School Board
Simcoe Muskoka Catholic District School Board
St. Clair Catholic District School Board
Sudbury Catholic District School Board
Superior North Catholic District School Board
Superior-Greenstone District School Board
Thames Valley District School Board
Thunder Bay Catholic District School Board
Toronto Catholic District School Board
Toronto District School Board

Trillium Lakelands District School Board
Upper Canada District School Board
Upper Grand District School Board
Waterloo Catholic District School Board
Waterloo Region District School Board
Wellington Catholic District School Board
Windsor-Essex Catholic District School Board
York Catholic District School Board
York Region District School Board

COLLÈGES (MINISTÈRE DE LA FORMATION ET DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS)

Collège Algonquin d'arts appliqués et de technologie
Collège Boréal d'arts appliqués et de technologie
Collège Cambrian d'arts appliqués et de technologie
Collège Canadore d'arts appliqués et de technologie
Collège Centennial d'arts appliqués et de technologie
Collège Conestoga de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Confederation d'arts appliqués et de technologie
Collège d'arts appliqués et de technologie La Cité collégiale
Collège Durham d'arts appliqués et de technologie
Collège Fanshawe d'arts appliqués et de technologie
Collège George Brown d'arts appliqués et de technologie
Collège Georgian d'arts appliqués et de technologie
Collège Humber de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Lambton d'arts appliqués et de technologie
Collège Loyalist d'arts appliqués et de technologie
Collège Mohawk d'arts appliqués et de technologie
Collège Niagara d'arts appliqués et de technologie
Collège Northern d'arts appliqués et de technologie
Collège Saint-Laurent d'arts appliqués et de technologie
Collège Sault d'arts appliqués et de technologie
Collège Seneca d'arts appliqués et de technologie
Collège Sheridan de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Sir Sandford Fleming d'arts appliqués et de technologie
Collège St. Clair d'arts appliqués et de technologie

Nota : Les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) ne sont plus répertoriés à l'annexe 3, car ils ont été transférés aux réseaux locaux d'intégration des services de santé le 8 décembre 2016, conformément au projet de loi 41, *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*, L.O. 2016, chap. 30, qui a abrogé la loi sur les CASC.

Annexe 4

Arrêtés du Conseil du Trésor

Aux termes de l'alinéa 12(2)e) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil du Trésor pris en vue d'autoriser les paiements dépassant les affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé. Ces éléments sont présentés dans le tableau suivant. Bien que les ministères puissent consigner de façon détaillée les dépenses relatives aux ordonnances et arrêtés en créant des comptes au niveau des sous-crédits et des sous-postes, le présent tableau les résume par crédit et par poste.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Affaires autochtones	27 sept. 2016	1 803 300	1 803 300
	27 sept. 2016	352 700	352 700
	27 sept. 2016	4 310 000	4 205 045
	27 sept. 2016	500 000	500 000
	27 sept. 2016	660 000	660 000
	18 oct. 2016	1 800 000	1 800 000
	18 oct. 2016	500 000	500 000
	15 mars 2017	570 500	570 500
	21 mars 2017	6 500 000	4 192 245
	30 mars 3017	655 000	441 092
	13 juin 2017	29 029 900	29 027 888
		46 681 400	**44 052 770**
Enseignement supérieur et Formation professionnelle	9 janv. 2017	2 060 000	670 689
	9 janv. 2017	1 200 000	–
	9 janv. 2017	305 700	231 410
	16 janv. 2017	180 786 000	76 052 882
	6 mars 2017	50 000 000	–
	15 mars 2017	3 599 500	–
	21 mars 2017	5 000 000	–
	30 mars 2017	1 500 000	–
		244 451 200	**76 954 981**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	27 sept. 2016	116 420 000	–
	27 sept 2016	3 130 000	–
	1er mars 2017	2 800 000	1 229 271
	2 mars 2017	31 000 000	16 768 642
	21 mars 2017	19 000 000	–
		172 350 000	**17 997 913**
Procureur général	18 oct. 2016	1 906 500	–
	18 oct. 2016	2 250 000	1 634 152
	25 oct. 2016	4 000 000	4 000 000
	2 mars 2017	30 532 700	27 291 881
	28 mars 2017	386 000	386 000
	16 avril 2017	3 000 000	2 058 436
		42 075 200	**35 370 469**
Bureau du Conseil des ministres	27 sept. 2016	500 000	500 000
	27 sept. 2016	500 000	500 000
	27 sept. 2016	2 919 000	2 217 506
	18 oct. 2016	3 566 600	–
	29 nov. 2016	1 725 000	–
	30 nov. 2016	300 000	–
		9 510 600	**3 217 506**
Services à l'enfance et à la jeunesse	27 sept. 2016	700 000	700 000
	27 sept. 2016	10 000 000	2 620 566
	27 sept. 2016	91 300 000	65 777 165
	27 sept. 2016	850 000	850 000
	27 sept. 2016	4 558 100	304 591
	18 oct. 2016	600 000	–
	15 nov. 2016	5 833 600	4 134 389
	14 déc. 2016	15 021 700	–
	14 févr. 2017	11 450 300	770 341
	15 mars 2016	48 200	–
	21 mars 2017	2 112 400	264 700
	21 mars 2017	17 647 800	–
	21 mars 2017	250 000	–
	24 mars 2017	1 831 400	–
		162 203 500	**75 421 752**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Affaires civiques et Immigration	27 sept. 2016	200 000	–
	27 sept. 2016	2 000 000	–
	27 sept. 2016	400 000	–
	27 sept. 2016	200 000	–
	18 oct. 2016	6 339 000	1 632 594
	1er nov. 2016	226 900	–
	31 janv. 2017	3 000 000	–
	15 mars 2017	847 100	–
	15 mars 2017	653 500	–
	15 mars 2017	100 000	–
	21 mars 2017	1 485 000	–
		15 451 500	**1 632 594**
Services sociaux et communautaires	27 sept. 2016	2 683 300	2 683 300
	27 sept. 2016	23 021 600	22 653 407
	27 sept. 2016	1 420 000	1 420 000
	18 oct. 2016	2 342 800	2 135 800
	2 mars 2017	233 785 600	145 667 515
	22 mars 2017	2 100 000	2 100 000
	22 mars 2017	3 000 000	3 000 000
	9 mai 2017	9 600 400	–
		277 953 700	**179 660 022**
Sécurité communautaire et Services correctionnels	18 oct. 2016	6 509 800	6 263 174
	22 nov. 2016	10 382 500	10 235 100
	19 janv. 2017	24 700 000	24 000 000
	2 mars 2017	66 032 900	39 038 767
	2 mars 2017	15 076 500	–
		122 701 700	**79 537 041**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Développement économique et Croissance	27 sept. 2016	1 000 000	–
	27 sept. 2016	4 090 000	–
	27 sept. 2016	150 000	–
	1er nov. 2016	1 066 600	–
	1er nov. 2016	9 626 500	–
	31 janv.2017	1 900 000	–
	31 janv. 2017	30 000 000	–
	14 févr. 2017	865 000	1 900 000
	6 mars 2017	60 000 000	30 000 000
	15 mars 2017	3 250 000	–
	21 mars 2017	4 000 000	–
	21 mars 2017	8 250 000	22 004 411
	21 mars 2017	7 500 000	–
	28 mars 2017	1 900 000	3 129 212
	30 mars 2017	163 400	8 339 290
	4 avril 2017	19 700 000	–
		153 461 500	**65 372 913**
Éducation	27 sept. 2016	975 000	975 000
	1er nov. 2016	413 400	19 200
	15 mars 2017	3 278 200	15 000
	21 mars 2017	127 900 000	70 274 197
		132 566 600	**71 283 397**
Énergie	31 janv. 2017	20 800 000	20 800 000
	22 févr. 2017	28 500 000	28 500 000
	6 mars 2017	100 000 000	100 000 000
	30 mars 2017	1 100 000	657 830
		150 400 000	**149 957 830**
Environnement et Action en matière de changement climatique	15 mars 2017	5 989 800	–
	21 mars 2017	1 000 000	–
	21 mars 2017	12 599 500	10 152 304
	21 mars 2017	1 210 000	–
		20 799 300	**10 152 304**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Finances	27 sept. 2016	1 400 000	–
	27 sept. 2016	3 000 000	514 218
	27 sept. 2016	5 485 700	4 665 299
	29 nov. 2016	2 200 000	–
	15 mars 2017	1 869 000	–
	21 mars 2017	3 124 400	1 126 832
	25 juil. 2017	151 733 300	151 733 300
		168 812 400	**158 039 649**
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	2 mars 2017	14 931 600	12 034 081
	15 mars 2017	456 800	62 100
		15 388 400	**12 096 181**
Santé et Soins de longue durée	27 sept. 2016	30 405 000	20 925 000
	27 sept. 2016	4 740 000	4 740 000
	15 mars 2017	18 440 000	9 003 721
	21 mars 2017	479 285 900	427 789 736
		532 870 900	**462 458 457**
Travail	15 nov. 2016	994 000	412 688
	14 févr. 2017	1 325 000	676 459
	15 mars 2017	299 900	–
		2 618 900	**1 089 147**
Lieutenante-gouverneure	21 mars 2017	100 000	33 695
		100 000	**33 695**
Affaires municipales	27 sept. 2017	243 594 000	198 070 943
	27 sept. 2017	1 250 800	1 250 800
	27 sept. 2017	892 800	892 800
	1er nov. 2016	716 300	–
	15 nov. 2016	34 731 900	34 731 900
	29 nov. 2016	340 000	335 649
	6 déc. 2016	1 311 200	1 311 200
	24 janv. 2017	4 565 200	3 618 792
	23 févr. 2017	652 100	341 209
	2 mars 2017	8 905 200	5 075 784
		296 959 500	**245 629 077**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Richesses naturelles et Forêts	27 sept. 2016	350 000	83 593
	27 sept. 2016	65 000 000	38 181 290
	21 mars 2017	19 280 700	17 735 482
	21 mars 2017	9 244 200	6 327 402
		93 874 900	**62 327 767**
Développement du Nord et Mines	6 déc. 2016	25 000	–
	4 avril 2017	46 628 000	46 628 000
	4 avril 2017	70 000 000	62 390 293
	4 avril 2017	48 500 000	18 318 051
		165 153 000	**127 336 344**
Tourisme, Culture et Sport	27 sept. 2016	8 850 000	8 850 000
	27 sept. 2016	13 850 000	13 850 000
	27 sept. 2016	18 000 000	13 804 981
	18 oct. 2016	1 900 000	388 034
	23 févr. 2017	3 314 600	–
	21 mars 2017	1 500 000	–
	21 mars 2017	19 800 000	16 774 437
	28 mars 2017	149 971 200	149 971 145
		217 185 800	**203 638 597**
Transports	27 sept. 2016	27 900 000	27 792 067
	15 mars 2017	2 000 000	–
	21 mars 2017	18 222 500	–
	13 avril 2017	4 000 000	675 135
		52 122 500	**28 467 202**
Secrétariat du Conseil du Trésor	21 sept. 2016	22 065 000	–
	27 sept. 2016	3 400 000	–
	27 sept. 2016	11 111 200	–
	27 sept. 2016	6 551 000	4 423 702
	18 oct. 2016	2 657 200	–
	1er nov. 2016	99 919 200	–
	14 déc. 2016	280 470 000	–
	14 déc. 2016	239 753 400	813 100
	30 janv. 2017	2 370 200	–
	2 mars 2017	514 726 300	–
	28 mars 2017	22 745 300	–
	28 mars 2017	16 500 000	–
		1 222 268 800	**5 236 802**
Total correspondant aux arrêtés du Conseil du Trésor		**4 317 961 300**	**2 116 964 410**

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rapport annuel

2017

Rapport de suivi des recommandations d'audit

Volume 2 de 2

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificatrice générale, j'ai le plaisir de vous soumettre le Volume 2 du *Rapport annuel 2017* du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

Bonnie Lysyk, MBA, FCPA, FCA

Automne 2017
Toronto (Ontario)

Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à l'adresse **www.auditor.on.ca**

© 2017, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2609 (Imprimé)
ISBN 978-1-4868-0870-0 (Imprimé, 2017 ed.) (Volume 2 de 2)
ISBN 978-1-4868-0860-1 (Imprimé, 2017 ed.) (Ensemble)

ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4868-0871-7 (PDF, 2017 ed.) (Volume 2 de 2)
ISBN 978-1-4868-0861-8 (PDF, 2017 ed.) (Ensemble)

Photos en couverture :
en haut à gauche : © Bureau de la vérificatrice générale/Mariana Green
en haut à droite : © iStockphoto.com/choja
en bas à gauche : © iStockphoto.com/Dean Mitchell
en bas à droite : © iStockphoto.com/shotbydave

Table des matières

Réflexions 5

Chapitre 1 **Rapports de suivi des audits de l'optimisation des ressources du *Rapport annuel 2015***

Résumé 11

Section 1.01 CASC – Centres d'accès aux soins communautaires – Programme des soins à domicile 14

Section 1.02 Services de protection de l'enfance – Sociétés d'aide à l'enfance 30

Section 1.03 Programme des services de protection de l'enfance – Ministère 43

Section 1.04 Programmes de développement économique et d'emploi 56

Section 1.05 Planification du réseau d'électricité 68

Section 1.06 Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité 82

Section 1.07 Planification infrastructurelle 109

Section 1.08 RLISS – Réseaux locaux d'intégration des services de santé 120

Section 1.09 Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée 137

Section 1.10 Gestion des sites contaminés 157

Section 1.11 Programme des mines et des minéraux 165

Section 1.12 SAGAS – Système automatisé de gestion de l'aide sociale 185

Section 1.13 Transport des élèves 195

Section 1.14 Propriété intellectuelle des universités 215

Section 1.15 Améliorer la reddition de compte 233

Chapitre 2 **Rapports de suivi des rapports spéciaux**

Section 2.01 Centres d'accès aux soin communautaires – Opérations financières et prestation des services 241

Chapitre 3 **Suivi des rapports publiés par le Comité permanent des comptes publics**

Résumé 256

Section 3.01 CASC – Centres d'accès aux soins communautaires – Programme des soins à domicile 259

Section 3.02 Planification du réseau d'électricité 268

Section 3.03 Stratégie visant des écoles saines 279

	Section 3.04	Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité	285
	Section 3.05	Metrolinx – Planification régionale des transports	291
	Section 3.06	ServiceOntario	298
	Section 3.07	Améliorer la reddition de compte	304
Chapitre 4	**Suivi des recommandations d'audit de 2012 à 2016**		309

Réflexions

Introduction

Le Bureau de la vérificatrice générale mène des missions d'audit portant sur un large éventail de services et de programmes offerts et exécutés par le gouvernement, les organismes de la Couronne et les organismes du secteur parapublic, et il met en lumière les aspects où des améliorations sont requises. Nous fondant sur nos constatations, nous veillons dans toute la mesure du possible à formuler des recommandations pratiques que ces entités pourront mettre en oeuvre afin d'améliorer les services qu'ils fournissent aux Ontariennes et Ontariens.

Nous considérons que la détermination des problèmes et la mise en avant de solutions possibles ne constituent qu'une première étape : le véritable travail commence lorsque les personnes et entités responsables posent des gestes pour mettre en oeuvre nos recommandations. On comprendra donc qu'un volet important des travaux de notre Bureau consiste à faire le suivi des audits passés afin d'évaluer les progrès accomplis au regard des mesures que nous avons recommandées.

Nos travaux de suivi consistent principalement à tenir des discussions avec les représentants du gouvernement ainsi que des ministères et organismes du secteur parapublic audités, de même qu'à examiner les documents justificatifs qu'ils nous soumettent. Nous tenons à souligner leur coopération constante afin de nous fournir des rapports exhaustifs.

Pour la première fois l'an dernier, notre Bureau a produit un nouveau volume (le volume 2) portant sur les suivis de nos audits de l'optimisation des ressources de 2014, de nos rapports spéciaux antérieurs, et des recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics en 2015.

Cette année, le volume 2 contient le fruit des travaux de suivi de nos audits de l'optimisation des ressources de 2015, du rapport spécial de 2015 intitulé *Centres d'accès aux soins communautaires – Opérations financières et prestation des services*, et des recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics en 2016-2017. De plus, cette année, pour la première fois, nous incluons un **chapitre 4** dans ce volume, qui contient les résultants de nos rapports de suivi additionels sur toutes les recommandations d'audit émises entre 2012 et 2014.

En 2016-2017, nous avons établi une base de données pour assurer le suivi électronique de nos recommandations et de leur mise en oeuvre depuis 2012, ainsi que des recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics depuis 2015. Nous sommes d'avis qu'il est plus rentable d'assurer le suivi des recommandations émises que de procéder à un nouvel audit des mêmes activités, ce qui risquerait d'aboutir aux mêmes recommandations que lors des années antérieures.

Chapitre 1 – Rapports de suivi des audits de l'optimisation des ressources du *Rapport annuel 2015*

Le rapport de cette année contient 15 rapports de suivi des audits de l'optimisation des ressources publiés dans notre *Rapport annuel 2015*. Tout comme par les années passées, nous constatons que des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de la plus grande partie (71%) des mesures que nous avions recommandées (75% en 2016). Nous constatons que seulement 33 % ont été pleinement mises en oeuvre, soit un pourcentage inférieur à celui de l'année précédente (40 %). Nous reconnaissons toutefois que la mise en oeuvre de certaines de nos recommandations de 2015 pourrait demander plus de temps.

Nous sommes encouragés par la mise en oeuvre de nos recommandations et l'amélioration des programmes dans un certain nombre de domaines. Par exemple :

- **Section 1.12 SAGAS – Système automatisé de gestion de l'aide sociale** – Le ministère des Services sociaux et communautaires a réalisé d'importants progrès dans l'amélioration du fonctionnement du système en vue de fournir des paiements d'aide sociale exacts en temps opportun aux personnes dans le besoin. Il a terminé ou a entrepris la mise en oeuvre de toutes nos recommandations.
- **Section 1.10 Gestion des sites contaminés** – Le Bureau du contrôleur provincial et d'autres ministères nous ont fourni de l'information étayant leur mise en oeuvre de 66 % des mesures recommandées et les travaux en cours sur une autre tranche de 17 % des mesures recommandées. Des mesures ont été prises pour mettre sur pied un organisme de surveillance chargé de gérer les sites contaminés et d'établir une base de données d'inventaire sur tous les sites contaminés en Ontario. Un modèle de priorisation des risques a été mis au point pour aider à évaluer les propositions de financement des travaux d'assainissement.
- **Section 1.08 RLISS – Réseaux locaux d'intégration des services de santé** – Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les RLISS ont réalisé des progrès considérables dans la mise en oeuvre de 46 % des mesures recommandées, et des travaux sont en cours sur une autre tranche de 49 %. Nous avons surtout cherché à obtenir de l'information afin de mieux comprendre les raisons des écarts de rendement entre les RLISS, à élaborer des approches communes pour la prestation des services de santé, et à définir un système de santé intégré pour la population ontarienne.
- **Section 1.01 CASC – Centres d'accès aux soins communautaires** – Programme de soins à domicile – Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a indiqué que les CASC (maintenant compris dans les RLISS) ont pleinement mis en oeuvre 39 % des mesures recommandées, notamment en veillant à ce que les coordonnateurs des soins tiennent compte des évaluations en retard et procèdent à des réévaluations des clients en temps opportun, suivent la quantité et le type de soutiens offerts aux soignants, et assurent un suivi auprès des clients mis en congé dans les délais prescrits. Le Ministère est en train de mettre en oeuvre la plupart des autres recommandations.
- **Section 1.15 Améliorer la reddition de comptes** – Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en oeuvre, en tout ou en grande partie, l'ensemble des mesures recommandées. Ces mesures permettront d'améliorer la publication en temps opportun des rapports annuels des entités du secteur public. Ces rapports présentent les résultats financiers de ces entités aux députés provinciaux et au public.
- **Section 1.07 Planification de l'infrastructure** – Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère de l'Infrastructure ont fait des progrès dans la mise en oeuvre complète de

44 % des mesures recommandées et sont en voie de mettre en oeuvre la tranche restante de 56 %. Il est toujours nécessaire d'établir un cadre intersectoriel à l'échelle de la province pour prioriser les investissements dans l'infrastructure, ainsi que pour préciser la façon d'équilibrer le financement des projets de réparation et de remise en état et celui des nouveaux projets.

- **Section 1.04 Programmes de développement économique et d'emploi** – Le ministère du Développement économique et de la Croissance a pleinement mis en oeuvre ou est en train de mettre en oeuvre 80 % des mesures recommandées.
- **Section 1.14 Propriété intellectuelle des universités** – Le ministère de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences et les universités que nous avons visitées ont pris des mesures pour mettre en oeuvre nos recommandations. Bien que plus de travail soit nécessaire, nous comprenons que les progrès peuvent être plus lents compte tenu de la nature des recommandations. Par exemple : peu ou pas de progrès ont été réalisés dans l'élaboration d'indicateurs de rendement socioéconomiques pour mieux communiquer les résultats des efforts de recherche et de commercialisation.

Malgré les progrès encourageants réalisés à l'égard d'un grand nombre des recommandations figurant dans notre *Rapport annuel 2015*, nous avons aussi noté certains cas où peu de mesures, sinon aucune, ont été prises. Par exemple : peu ou pas de progrès ont été réalisés dans l'élaboration d'indicateurs de rendement socioéconomiques pour mieux communiquer les résultats des efforts de recherche et de commercialisation.

- **Section 1.13 Transport des élèves** – Le ministère de l'Éducation et le ministère des Transports ont fait peu de progrès dans la mise en oeuvre de près de 40 % des recommandations. Le ministère de l'Éducation a également indiqué qu'il ne mettra pas en oeuvre les recommandations concernant les conseils scolaires et les consortiums de transport : élaborer des politiques de sécurité uniformes pour le transport des élèves; établir des normes concernant l'utilisation optimale des véhicules scolaires; préciser les rôles de chaque organisme dans l'établissement des critères d'admissibilité et l'emploi de mesures d'efficience; et élaborer des critères standard pour la sélection des exploitants d'autobus scolaires. Le Ministère a indiqué que la loi ne lui conférait pas le pouvoir d'imposer des politiques de transport particulières aux conseils scolaires. Nous avons obtenu un avis juridique à ce sujet et avons été informés que les conseils scolaires sont soumis à l'autorité juridique du ministère de l'Éducation. Le ministre de l'Éducation a le pouvoir exprès de légiférer et de réglementer le transport des élèves. Ce pouvoir permet au ministre de mettre en oeuvre nos recommandations en donnant des directives aux conseils scolaires.
- **Section 1.11 Programme des mines et des minéraux** – Bon nombre des recommandations de cet audit ont déjà été formulées dans des rapports antérieurs de notre Bureau. Le ministère du Développement du Nord et des Mines a mis en oeuvre 32 % des mesures recommandées, mais il reste du travail à faire pour donner suite à un certain nombre de recommandations, notamment : inspecter toutes les mines abandonnées à risque élevé afin de déterminer si elles présentent des risques pour la sécurité publique; examiner et mettre à jour, s'il y a lieu, les droits miniers, l'impôt sur les bénéfices miniers et les redevances perçues par la province, pour s'assurer que les Ontariennes et Ontariens reçoivent une juste part des revenus tirés des ressources minérales de la province.
- **Section 1.09 Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée** – Bien que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ait pleinement mis en oeuvre 33 % des mesures recommandées

et qu'il procède actuellement à la mise en oeuvre d'une autre tranche de 40 %, peu ou pas de progrès ont été réalisés dans la tranche restante de 27 %, qui est importante. Les fluctuations du nombre de plaintes et d'incidents graves qui nécessitent des inspections continuent de poser problème. En avril 2017, l'arriéré de plaintes et d'incidents graves nécessitant des inspections s'est accru pour s'établir à environ 3 370, alors qu'il était de 2 800 au moment de notre audit de mars 2015.

- **Section 1.05 Planification du réseau d'électricité** – Le ministère de l'Énergie a pris des mesures pour mettre en oeuvre 44 % des mesures recommandées, et il est en train de mettre en oeuvre une autre tranche de 50 %. Il y a une recommandation importante que le Ministère ne prévoit pas mettre en oeuvre. Dans notre *Rapport annuel 2015*, nous avions recommandé que le Plan énergétique à long terme (y compris les plans techniques) soit soumis à l'examen et à l'approbation de la Commission de l'énergie de l'Ontario, comme l'exigeait la loi en 2015, afin de permettre au public de l'examiner et de protéger les intérêts des consommateurs d'électricité. La loi a été modifiée, et la Commission de l'énergie de l'Ontario n'est plus tenue d'approuver ce plan.

Concernant les rapports de suivi des **sections 1.02 (Services de protection de l'enfance – Sociétés d'aide à l'enfance)** et **1.03 (Programme des services de protection de l'enfance – Ministère)**, la majorité des mesures recommandées étaient en voie de mise en oeuvre. Étant donné l'importance des soins aux enfants et le fait que bon nombre des recommandations de ces rapports avaient déjà été formulées dans des rapports publiés par notre Bureau au cours de la dernière décennie, nous encourageons le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et les sociétés d'aide à l'enfance à accélérer leur mise en oeuvre.

Comme Hydro One a cessé d'être un organisme de la Couronne après l'adoption de la *Loi pour favoriser l'essor de l'Ontario* en juin 2015, notre Bureau n'a plus le pouvoir d'effectuer des travaux d'audit ou de suivi de Hydro One. Par conséquent, nous n'avons pu obtenir que peu d'information pour déterminer si nos recommandations de la **section 1.06 – Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution d'électricité** avaient été mises en oeuvre. Hydro One a coopéré en fournissant certains renseignements, mais ceux-ci n'ont pas été suffisants pour nous permettre d'évaluer l'état d'avancement d'environ 72 % de nos recommandations. Nous avons été en mesure de confirmer qu'environ 11 % des mesures recommandées avaient été pleinement mises en oeuvre, que 6 % étaient en voie de mise en oeuvre, et que 11 % ne seraient pas mises en oeuvre.

Chapitre 2 – Rapports de suivi des rapports spéciaux

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Services partagés Ontario et les centres d'accès aux soins communautaires (qui font maintenant partie des RLISS) nous ont fourni des renseignements indiquant que 46 % des mesures recommandées dans notre rapport spécial intitulé *Centres d'accès aux soins communautaires – Opérations financières et prestation des services* ont été mises en oeuvre, et que des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre d'une autre tranche de 52 % des mesures recommandées. Les recommandations suivantes ont été pleinement mises en oeuvre : finaliser le financement annuel, respecter un cadre commun de rémunération des directeurs généraux, modifier les horaires de travail du personnel infirmier d'intervention rapide pour assurer la couverture des fins de semaine, établir des fourchettes de référence pour les charges de travail du personnel de soins infirmiers directs, et élaborer des indicateurs de rendement pour ces services.

Chapitre 3 – Suivi des rapports publiés par le Comité permanent des comptes publics

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité), qui se compose de députés de tous les partis présents à l'Assemblée législative et qui est appuyé par un greffier et des recherchistes, a pour mission d'améliorer les programmes et services gouvernementaux offerts aux citoyens de l'Ontario et financés par ces derniers. En plus de tenir des audiences sur les chapitres de nos rapports annuels ou sur nos rapports spéciaux, le Comité formule des observations et des recommandations dans ses propres rapports, ce qui contribue encore plus à l'apport de changements utiles par les entités que nous auditons.

Le **chapitre 3** du présent volume comprend nos suivis des recommandations formulées par le Comité dans sept rapports qu'il a publiés en 2016. Nous constatons que le gouvernement et les organismes du secteur public continuent de donner suite de façon positive aux travaux du Comité. Un des rapports que le Comité a déposés en 2016 était intitulé *Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité*. Comme nous n'avons plus compétence sur Hydro One, nous n'avons pas été en mesure d'assurer le suivi des 24 mesures recommandées par le Comité. En excluant l'impact de Hydro One, 89 % des mesures recommandées par le Comité ont été entièrement mises en oeuvre ou sont en voie de l'être.

Chapitre 4 – Suivi des recommandations d'audit de 2012 à 2016

Suivi des recommandations formulées par le Bureau du vérificateur général en 2012, 2013 et 2014

Le présent chapitre marque la première année où notre Bureau effectue un suivi des audits de l'optimisation des ressources au-delà de notre travail de suivi initial après deux ans pour les rapports d'audit publiés en 2012, 2013 et 2014. Le pourcentage de mesures recommandées qui ont été pleinement mises en oeuvre était de 20 % pour 2012, de 29 % pour 2013 et de 40 % pour 2014. Il y a eu une amélioration constante de la rapidité avec laquelle nos recommandations ont été mises en oeuvre.

L'une des principales observations que nous avons faites lors de notre suivi des mesures recommandées en 2012, 2013 et 2014 était que ces mesures continuent d'être pleinement mises en oeuvre, le taux moyen de mise en oeuvre pour chacune de ces années se situant actuellement à environ 50 %. Malgré les améliorations observées depuis le début des suivis après deux ans, nous nous attendions à ce que le taux moyen de mise en oeuvre des mesures recommandées en 2012 et 2013 soit plus élevé.

Ce taux englobe les ministères et organismes qui ont mis en oeuvre la plupart des recommandations, ainsi que ceux qui en ont mis en oeuvre beaucoup moins. Les centres d'accès aux soins communautaires, Ontario Power Generation, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, le ministère des Finances, la Commission des services financiers de l'Ontario et le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration ont mis en oeuvre plus de 70 % des mesures recommandées. Moins de 30 % des recommandations de 2012, 2013 et 2014 ont été mises en oeuvre par le ministère de la Condition féminine, le ministère de l'Infrastructure, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, le ministère de l'Énergie, et le ministère des Enfants et des Jeunes.

Un nombre important de mesures recommandées toujours en voie de mise en oeuvre concernent l'amélioration de l'accès du public aux soins et aux services, la rentabilité des services, l'affectation des fonds en fonction des besoins, la qualité des soins prodigués aux patients, ainsi que la surveillance et la supervision dans un certain nombre de secteurs de services.

Durant les travaux de suivi de cette année, nous avons constaté que près de 40 % des mesures

recommandées en 2012, 2013 et 2014 étaient en voie de mise en oeuvre. Nous continuerons d'assurer le suivi de leur mise en oeuvre l'an prochain.

Suivi des recommandations émises par le Comité permanent des comptes publics en 2015 et au début de 2016

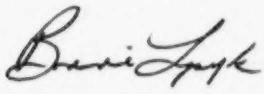
Au 31 mars 2017, 65 % des mesures recommandées par le Comité permanent des comptes publics dans ses rapports déposés entre mars 2015 et avril 2016 avaient été entièrement mises en oeuvre. Le ministère de l'Infrastructure et Ontario Power Generation ont mis en oeuvre toutes les mesures recommandées par le Comité, mais le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère de la Condition féminine en ont mis en oeuvre moins de 20 %.

Remerciements

L'information contenue dans ce volume de notre *Rapport annuel 2017* est le fruit de l'excellent travail accompli par le personnel dévoué de mon Bureau. Je tiens à remercier en son nom les nombreuses personnes des secteurs public et parapublic qui nous ont aidés à préparer les rapports de suivi de cette année. Je tiens particulièrement à remercier Richard Kennedy, directeur général de la vérification interne et sous-ministre adjoint, Division de la vérification interne de l'Ontario, pour la contribution de sa division au **chapitre 4** de ce volume.

Nous espérons continuer à servir les députés provinciaux et, par leur entremise, la population de l'Ontario.

Cordialement,



Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

Rapports de suivi des audits de l'optimisation des ressources du *Rapport annuel 2015*

Résumé

Nous avons l'habitude de formuler des recommandations précises dans nos rapports d'audit de l'optimisation des ressources, et de demander aux ministères et aux organismes de la Couronne et du secteur parapublic de répondre par écrit à chaque recommandation, réponses que nous présentons dans notre Rapport annuel. Au bout de deux ans suivant la publication des recommandations et des réponses connexes, nous faisons le suivi des mesures prises. Il incombe aux ministères et aux organismes de la Couronne et du secteur parapublic de mettre en oeuvre les recommandations que nous avons formulées; notre rôle est d'émettre de façon indépendante une conclusion à propos des progrès réalisés par l'entité auditée dans la prise des mesures recommandées.

Dans chaque rapport de suivi faisant partie de ce chapitre, nous présentons le contexte de l'audit de l'optimisation des ressources présenté au chapitre 3 de notre *Rapport annuel 2015*, et nous faisons le point sur les mesures prises depuis pour donner suite à nos recommandations, selon l'information présentée par la direction.

Nous menons nos travaux de suivi en conformité avec la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ1), établie par les Comptables professionnels agréés du Canada. Le personnel ayant effectué les travaux de suivi se conforme aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans les règles de conduite professionnelle des Comptables professionnels agréés de l'Ontario.

Nos travaux de suivi conduisent à un niveau d'assurance modéré; ce suivi consiste principalement à demander des renseignements aux représentants du gouvernement, des ministères ou des entités du secteur parapublic concernés, à discuter avec eux et à examiner leurs rapports de suivi ainsi que certains documents justificatifs. Dans quelques cas, les auditeurs internes de l'organisme ont aussi pris part à ces travaux. Les procédures que comporte une mission donnant lieu à un niveau d'assurance modéré diffèrent, de par leur nature et le moment où elles sont exécutées, de celles associées à une mission qui aboutit à un niveau d'assurance raisonnable, comme un audit, et elles ont une portée plus limitée. Étant donné qu'il ne s'agit pas d'un audit, nous ne pouvons affirmer avec un degré de certitude élevé que les mesures correctives décrites ont été mises en oeuvre de façon efficace. Les mesures prises ou prévues pourront être examinées et exposées de façon plus détaillée dans le cadre de futurs audits. Les rapports d'étape produits auront une incidence sur notre décision de mener ou non des audits portant sur les mêmes aspects ou domaines ultérieurement.

Ainsi que le montre la **figure 1**, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de plus de 70 % des mesures que nous avons recommandées, 33 % d'entre elles étant maintenant entièrement mises en oeuvre. Les ministères et organismes qui ont fait les progrès les plus notables en vue de mettre en oeuvre les mesures que nous avons recommandées en 2015 sont notamment le ministère des Services sociaux et communautaires, à la suite de notre audit du SAGAS (Système automatisé de gestion de l'aide sociale); le Bureau du contrôleur provincial, relativement à notre audit de la gestion des sites contaminés; et le Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, par suite de notre audit des RLISS (Réseaux locaux d'intégration des services de santé).

Par contre, les progrès ont été limités ou nuls dans le cas de 15 % des mesures recommandées. Le ministère de l'Éducation et le ministère des Transports ont fait peu de progrès dans la mise en oeuvre de près de 40 % des mesures recommandées par suite de l'audit du transport des élèves. Le ministère du Développement du Nord et des Mines a fait des progrès limités ou nuls relativement à 36 % des mesures recommandées à la suite de notre audit du Programme des mines et des minéraux. À titre d'exemple, il n'y a eu que peu de progrès réalisés en ce qui touche notre recommandation d'examiner et de mettre à jour, s'il y a lieu, le loyer minier, le taux de l'impôt sur les bénéfices miniers et le régime de redevance afin de s'assurer que les Ontariens touchent leur juste part de la valeur des ressources minières de la province. Nous avions formulé une recommandation similaire dans notre *Rapport annuel 2005*.

Au total, 27 des mesures que nous avons recommandées (9 %) ne sont plus pertinentes. Cela est principalement attribuable aux modifications apportées aux termes de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario* (la *Loi*), ce qui a comme conséquence que nous ne pouvons plus mener d'audit de l'optimisation des ressources concernant Hydro One ni faire de suivi de la mise en oeuvre des recommandations formulées lors des audits de cet organisme que nous avons menés avant le dépôt de la *Loi*, le 4 décembre 2015. Étant donné qu'Hydro One n'était pas tenue de participer à nos travaux de suivi, nous avons déterminé que ces recommandations n'étaient plus pertinentes.

Également, 17 autres mesures recommandées (5 %) ne seront pas mises en oeuvre. Des renseignements plus détaillés sont présentés dans les sections qui suivent la **figure 1**.

Figure 1 : État global de la mise en oeuvre des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2015*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Section du rapport	Nombre de recommandations	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
			Pleinement mise en oeuvre	En cours de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Désormais sans objet
1.01 CASC – Centres d'accès aux soins communautaires –Programme des soins à domicile	14	31	12	17	2	0	0
1.02 Services de protection de l'enfance – Sociétés d'aide à l'enfance	6	11	1,6	7	1,4	1	0
1.03 Programme des services de protection de l'enfance – Ministère	9	13	2	9	2	0	0
1.04 Programmes de développement économique et d'emploi	9	15	5,5	6,5	1	2	0
1.05 Planification du réseau d'électricité	5	16	7	8	0	1	0
1.06 Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité	17	36	4	2	0	4	26
1.07 Planification infrastructurelle	6	9	4	5	0	0	0
1.08 RLISS – Réseaux locaux d'intégration des services de santé	20	37	17	18	2	0	0
1.09 Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée	13	30	10	12	8	0	0
1.10 Gestion des sites contaminés	7	12	8	2	2	0	0
1.11 Programme des mines et des minéraux	13	28	9	9	10	0	0
1.12 SAGAS — Système automatisé de gestion de l'aide sociale	5	12	8	4	0	0	0
1.13 Transport des élèves	15	31	7	7	12	5	0
1.14 Propriété intellectuelle des universités	15	27	6,3	8,3	7,3	4	1
1.15 Améliorer la reddition de compte	5	6	2	4	0	0	0
Total	**159**	**314**	**103,4**	**118,8**	**47,8**	**17**	**27**
%	**100**	**100**	**33**	**38**	**15**	**5**	**9**

Chapitre 1

Section

1.01 CASC — Centres d’accès aux soins communautaires — Programme des soins à domicile

Suivi des audits de l’optimisation des ressources, section 3.01 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L’ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de	**État des mesures recommandées**			
	mesures recommandées	**Pleinement mise en œuvre**	**En voie de mise en œuvre**	**Peu ou pas de progrès**	**Ne sera pas mise en œuvre**
Recommandation 1	4	2	2		
Recommandation 2	2	1	1		
Recommandation 3	3	2	1		
Recommandation 4	2	1		1	
Recommandation 5	2	1	1		
Recommandation 6	1		1		
Recommandation 7	3		3		
Recommandation 8	1		1		
Recommandation 9	3	1	1	1	
Recommandation 10	1	1			
Recommandation 11	1	1			
Recommandation 12	2	2			
Recommandation 13	1		1		
Recommandation 14	5		5		
Total	**31**	**12**	**17**	**2**	**0**
%	**100**	**39**	**55**	**6**	**0**

Conclusion globale

Remarque : Les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de l'Ontario ont été intégrés aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) entre mai et juin 2017.

D'après les renseignements que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), Services communs pour la santé Ontario et les CASC (désormais intégrés aux RLISS) nous ont fournis, au 30 juin 2017, environ 39 % des mesures que nous avons recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* ont été pleinement mises en oeuvre. Le Ministère, Services communs pour la santé Ontario et les CASC ont réalisé des progrès dans la mise en oeuvre d'une tranche supplémentaire de 55 % des recommandations.

Le Ministère, Services communs pour la santé Ontario et les CASC ont pleinement mis en oeuvre les recommandations, qui consistent notamment à s'assurer que les coordonnateurs de soins s'occupent en temps opportun des évaluations et des réévaluations qui n'ont que trop tardé, à faire le suivi de la quantité et du type de soutien accordé par le fournisseur de soins, et à assurer le suivi des clients qui obtiennent leur congé dans le respect des délais.

En outre, le Ministère, Services communs pour la santé Ontario et les CASC étaient en train de mettre en oeuvre les recommandations sur l'élaboration de lignes directrices normalisées dans le but d'établir quels services sont fournis en priorité aux clients, d'effectuer un audit provincial pour confirmer que les fournisseurs de service se servent à bon escient des fonds consacrés aux augmentations de traitement des préposés aux services de soutien à la personne, et de passer en revue la pertinence et l'efficacité des indicateurs de rendement.

Toutefois, les CASC avaient peu progressé dans la centralisation des listes d'attente pour les services de soutien communautaires et le suivi des visites de soins à domicile reportées, tardives et manquées. Le Ministère a confirmé que les RLISS donneront suite aux recommandations.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans le présent rapport.

Contexte

Au moment de notre audit de 2015, les 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de l'Ontario étaient des organismes sans but lucratif du gouvernement provincial qui aidaient les gens à accéder aux soins de santé à domicile et en milieu communautaire et aux services sociaux connexes hors milieu hospitalier. Ces services comprenaient les soins infirmiers, le soutien à la personne, la physiothérapie et l'ergothérapie, par exemple. Chaque CASC était surveillé et financé par un réseau local d'intégration des services de santé (RLISS).

Après notre audit de 2015, l'Ontario a adopté la *Loi donnant la priorité aux patients* en décembre 2016. La Loi élargit le mandat des RLISS, qui deviennent l'unique responsable des soins à domicile et en milieu communautaire. Au moment de nos travaux de suivi, la province était en train de dissoudre les CASC et de transférer leur personnel, leurs ressources et leurs responsabilités aux RLISS.

Les soins à domicile sont financés par le Ministère. Pour être admissible aux services de soins à domicile, une personne doit être couverte par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Elle peut être aiguillée vers les services de soins à domicile par un hôpital ou par son médecin de famille, ou les services peuvent être fournis à la demande des clients ou de leur famille.

Les 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de l'Ontario étaient chargés de fournir des services de soins à domicile aux Ontariennes et Ontariens qui, autrement, devraient être admis dans des hôpitaux ou des foyers de soins de longue durée. Les CASC évaluaient les personnes afin de déterminer si leurs besoins les rendaient

admissibles aux services de soins à domicile et élaboraient des plans de soins, le cas échéant. Les CASC passaient des contrats avec environ 160 fournisseurs du secteur privé, à but lucratif ou sans but lucratif, pour la prestation de services de soins à domicile directement aux clients.

Ces dernières années, les clients des soins à domicile ont des besoins en soutien médical et social de plus en plus complexes, principalement parce que, depuis 2009, les hôpitaux de l'Ontario sont censés mettre en congé la plupart des patients qui n'ont pas vraiment besoin de soins actifs en établissement. Au cours de l'exercice 2016-2017, 58 % des clients des soins à domicile (60 % en 2014-2015) étaient âgés de 65 ans ou plus.

Au cours de l'exercice 2016-2017, l'Ontario a dépensé 2,7 milliards de dollars pour offrir des services de soins à domicile à 760 000 clients. Ce montant représente une augmentation du financement de 56 % et une hausse du nombre de clients servis de 30 % par rapport à 2008-2009, soit un an avant notre dernier audit des services de soins à domicile en 2010.

Entre 2005-2006 et 2016-2017, le financement global des CASC (pour les soins à domicile et d'autres services) a augmenté de 93 % (il a augmenté de 73 % de 2005-2006 à 2014-2015), mais le pourcentage des dépenses provinciales globales en soins de santé est resté relativement constant, à 4 % ou 5 %. Le Ministère a reconnu la valeur des soins à domicile et en milieu communautaire et a diffusé un certain nombre de rapports soulignant l'importance de renforcer ce secteur.

Malgré ces efforts positifs, certains problèmes soulevés dans notre audit de 2010 du programme de soins à domicile subsistaient au moment de notre audit de 2015. Par exemple, les clients font encore face à de longues périodes d'attente pour bénéficier de services de soutien à la personne, et les clients évalués comme ayant des besoins semblables reçoivent encore des niveaux de service différents selon la région de l'Ontario où ils vivent.

Dans notre *Rapport annuel 2015*, nous avons constaté qu'une personne jugée admissible à des services dispensés par un CASC pourrait ne pas recevoir de services dans un autre. Cette différence est attribuable à plusieurs facteurs, dont l'absence de normes provinciales qui précisent le niveau de service à offrir selon les besoins du client et les écarts de financement importants entre les CASC malgré la réforme de la formule de financement entamée en avril 2012. En conséquence, pour respecter son budget, chaque CASC a déterminé lui-même les types et niveaux de services à fournir, ce qui contribue aux différences notables entre les CASC sur le plan des critères d'admissibilité et des niveaux de services. En outre, comme les CASC ne pouvaient pas accuser de déficit, la période de l'année où le client était aiguillé vers un CASC et son niveau de besoins pouvaient déterminer s'il recevra des services ou non. Par exemple, dans notre audit de 2015, nous avons constaté que dans un CASC, les clients évalués après septembre 2014 comme ayant des besoins faibles à modérés avec une note d'évaluation des besoins des clients de 10,5 ou moins ne seraient même pas ajoutés à la liste d'attente des services du CASC, alors qu'une cliente ayant la même note aurait été placée sur la liste d'attente des deux autres CASC.

Comme la disponibilité des services de soutien communautaires tels que le logement avec services de soutien et les services de relève variait à l'échelle de la province (de nombreux organismes communautaires de services de soutien ont été établis par des bénévoles pour répondre aux besoins locaux, et il n'y a pas beaucoup d'organismes de ce genre dans les régions rurales et du Nord), certains CASC pourraient avoir à fournir plus de services à leurs clients parce qu'il n'y a pas d'autres organismes pouvant offrir le soutien supplémentaire nécessaire.

Notre audit de 2015 a permis de constater que tant que ces problèmes généraux n'auront pas été réglés, la prestation des services de soins à domicile en Ontario restera inéquitable. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- La charge de travail des employés des CASC qui coordonnaient les soins aux clients variait beaucoup d'un CASC à l'autre et à l'intérieur

de chaque CASC. Dans deux des trois CASC visités, les charges de travail n'étaient pas conformes aux lignes directrices élaborées par l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario. Par exemple, dans un CASC, le nombre de clients ayant une maladie chronique dont chaque coordonnateur de soins était responsable dépassait la charge de travail recommandée de 30 % en moyenne.

- Pour des raisons budgétaires, les CASC ne pouvaient pas fournir à la personne les niveaux maximums de services de soutien permis par la loi. Dans la plupart des cas, les coordonnateurs de soins limitaient encore le niveau de services de soutien à la personne à 60 heures par mois, alors que la loi permet jusqu'à 90 heures par mois. La réglementation ontarienne ne précisait pas non plus le niveau minimum de services à fournir. Les CASC n'étaient donc pas tenus d'offrir un niveau minimum de services de soutien à la personne à leurs clients, par exemple en précisant un nombre minimum de bains par semaine.
- Dans les trois CASC visités (du Centre, du Nord-Est et de Champlain), 65 % des évaluations initiales des besoins en soins à domicile et 32 % des réévaluations pour les clients ayant une maladie chronique ou des besoins complexes n'ont pas été effectuées dans les délais fixés en 2014-2015. Certains clients n'ont pas été évalués ou réévalués depuis près d'un an et d'autres, depuis plus d'un an.
- Les coordonnateurs de soins ne maintenaient pas tous leur capacité d'utiliser les outils d'évaluation, et certains d'entre eux n'étaient pas soumis à des tests réguliers mesurant leur compétence à cet égard.
- Les CASC ne faisaient pas des visites sur place régulières pour s'assurer que leurs fournisseurs de services respectaient les exigences contractuelles. Nous avons constaté par exemple qu'aucun des trois CASC visités n'avait vérifié si les fournisseurs de services avaient signalé les visites manquées de façon exacte et complète.

Nous recommandions notamment au Ministère d'explorer de meilleures façons d'appliquer les formules de réforme du financement afin de remédier aux inégalités de financement; d'élaborer des lignes directrices standard afin de déterminer les clients à servir en priorité et de surveiller le respect de ces lignes directrices; d'évaluer les types de soutiens offerts aux soignants et les initiatives prises à cet égard par d'autres administrations; d'envisager des approches à adopter en Ontario; d'exiger de tous les fournisseurs de services de santé qu'ils téléversent des données d'évaluation complètes sur un système commun; et de mettre plus de résultats des mesures de rendement obtenus par les CASC à la disposition du public.

Nous recommandions également au Ministère de s'assurer que les CASC évaluent et réévaluent les clients dans les délais prescrits; d'exiger que tous les coordonnateurs de soins des CASC effectuent un nombre minimum d'évaluations par mois et soient soumis à des tests annuels sur l'utilisation des outils d'évaluation et de surveiller la conformité à cette exigence; de réexaminer et, si nécessaire, de réviser les lignes directrices actuelles concernant la charge de travail des coordonnateurs de soins; d'élaborer des indicateurs et des cibles de rendement et de recueillir auprès des fournisseurs de services contractuels des données pertinentes qui permettent de mesurer les résultats obtenus par les clients.

Nous avons formulé 14 recommandations comportant 31 mesures d'améliorations requises, et avons reçu les engagements du Ministère, de l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario et des trois CASC visités au cours de notre audit selon lesquels ils prendraient des mesures pour y donner suite.

Événements importants subséquents à notre audit de 2015

En août 2016, le Ministère a constitué un comité d'experts en matière de niveaux de soins (le comité) afin de formuler des conseils et des recommandations relativement à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un cadre de niveaux de soins en Ontario. Le comité était coprésidé par un médecin et un vice-président de Qualité des services de santé Ontario (un organisme constitué en 2010 pour donner des conseils au ministre de la Santé et des Soins de longue durée sur la qualité des soins de santé), et un administrateur principal de l'ancien CASC du Centre de Toronto. Le cadre a pour but de mettre en place des pratiques communes d'évaluation et de planification de soins à domicile et en milieu communautaire et devrait avoir des répercussions importantes sur la coordination des soins. En juin 2017, le comité a présenté au Ministère un rapport final intitulé *Thriving at Home: A Levels of Care Framework to Improve the Quality and Consistency of Home and Community Care for Ontarians*. Le Ministère passe en revue les recommandations contenues dans ce rapport et prévoit travailler avec des partenaires sectoriels afin de planifier leur mise en oeuvre au cours de l'été et de l'automne 2017.

En décembre 2016, la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* a été adoptée. La Loi élargit le mandat des RLISS à titre de point unique de responsabilisation pour les soins à domicile et les soins en milieu communautaire au moyen du transfert de personnel, de ressources et de services du CASC aux RLISS. En rationalisant la prestation de services et en supprimant une strate administrative au sein des CASC, le Ministère s'attend à ce que le système de soins de santé réponde mieux aux besoins des gens. Le transfert des 14 CASC dans les RLISS s'est fait par étapes et par région, en mai et juin 2017. De plus, le 1er mars 2017, Services communs de la santé Ontario est officiellement devenu opérationnel. L'organisation, présidée par un sous-ministre adjoint du Ministère et dirigée par l'ancien directeur général de l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario (l'Association), a remplacé cette dernière Association et deux autres anciennes organisations de services du RLISS. Elle est chargée d'appuyer les RLISS relativement à l'intégration au système de santé et de leur fournir les fonctions et soutiens principaux liés aux services communs.

Comité permanent des comptes publics

Le 11 mai 2016, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique au sujet de notre audit de 2015. En décembre 2016, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de l'audience. Le Comité a approuvé nos constatations et nos recommandations. Il a formulé sept recommandations supplémentaires. Le Ministère, Services communs pour la santé Ontario et les CASC ont fait rapport au Comité en mars 2017. Les recommandations du Comité et le suivi relatif à celles-ci sont présentés au chapitre 3, **section 3.01** du volume 1 de notre *Rapport annuel*.

État des mesures prises à l'égard des recommandations

Notre travail d'assurance s'est déroulé entre le 1er avril 2017 et le 30 juin 2017. Nous avons obtenu les observations écrites du Ministère, de Services communs pour la santé Ontario et de trois RLISS (du Centre, du Nord-Est et de Champlain), qui ont assumé les responsabilités des anciens CASC visités. Le 1er septembre 2017, ils nous ont présenté un compte rendu complet de l'état des recommandations formulées dans l'audit original effectué il y a deux ans.

L'évaluation des besoins des clients et des familles doit être améliorée

Recommandation 1

Pour que tous les clients des soins à domicile reçoivent les soins les plus appropriés en temps opportun, les centres d'accès aux soins communautaires, de concert avec l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, doivent :

- *évaluer et réévaluer les clients dans les délais prescrits;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019

Détails

En septembre 2014, le secteur des soins à domicile et des soins en milieu communautaire avait entrepris un examen de l'évaluation et de la réévaluation des paramètres et objectifs de rendement élaborés et mis en oeuvre dans le cadre du Modèle de soins axés sur le client. Tous les CASC se servaient de ce modèle (une approche de segmentation des services à la clientèle fondée sur la population) pour identifier les différentes populations de patients en fonction de leurs besoins de santé évalués, afin d'appuyer la planification des soins. Le secteur a ensuite mis cette démarche en suspens en attendant le résultat des travaux d'élaboration d'un cadre de niveaux de soins en cours; celui-ci devrait avoir des répercussions importantes sur la coordination des soins, y compris les échéanciers d'évaluation et de réévaluation. Le comité d'experts en matière de niveaux de soins a présenté un cadre au Ministère en juin 2017, et le Ministère prévoit commencer à le mettre en oeuvre au début de 2018. Après la mise en oeuvre du cadre, les RLISS s'attendent à ce que les coordonnateurs de soins évaluent et réévaluent les clients d'ici mars 2019 en respectant les échéanciers.

Dans l'intervalle, les CASC visités durant notre audit de 2015 avaient mis en place des initiatives visant à soutenir et à améliorer le choix du moment des évaluations et des réévaluations. Par exemple, un CASC a uniformisé les pratiques d'établissement des horaires de ses coordonnateurs de soins communautaires en mettant à l'horaire à l'avance un certain nombre d'évaluations et de réévaluations par semaine. Un autre CASC avait mis en place des procédures uniformisées de réévaluations par téléphone de certains groupes de patients.

- *informer les clients des temps d'attente prévus pour les évaluations et les réévaluations, particulièrement lorsque le délai fixé ne sera pas respecté;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Au moment de notre suivi, les CASC visités durant notre audit de 2015 ont mentionné qu'ils avisent les patients du moment de leur évaluation durant la réalisation du processus d'admission. Lors de la réévaluation, les clients reçoivent un avis sur le moment de la prochaine réévaluation. L'adjoint de l'équipe communique au client les changements aux évaluations à l'horaire.

- *exiger des gestionnaires qu'ils examinent les rapports sur les évaluations et les réévaluations en retard et s'assurer que les coordonnateurs de soins s'occupent des dossiers en retard dans les meilleurs délais;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Au moment de notre suivi, les gestionnaires des CASC visités au cours de notre audit de 2015 nous ont dit qu'ils reçoivent et revoient régulièrement des rapports sur les évaluations et les réévaluations en retard pour mieux veiller à ce que les coordonnateurs de soins s'occupent des dossiers en retard dès que possible. Par exemple, les gestionnaires d'un CASC ont commencé à utiliser un rapport d'examen de l'état des évaluations en retard de plus de 18 mois et à assurer un suivi auprès des coordonnateurs de soins. Au moment de nos travaux de suivi, il y avait 62 % d'évaluations en retard de moins à ce CASC comparativement à l'époque de notre audit

de 2015, ce qui témoigne du fait que les coordonnateurs de soins règlent les dossiers en retard.

- *exiger que tous les coordonnateurs de soins des CASC effectuent le nombre minimum d'évaluations chaque mois et soient testés sur l'utilisation des outils d'évaluation chaque année et vérifier si cette exigence est respectée.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

Au moment de notre audit de 2015, tous les CASC avaient accès à un système provincial d'essais en ligne pour vérifier régulièrement les compétences en évaluation des coordonnateurs de soins. Au moment de notre suivi, les CASC visités durant notre audit de 2015 ont indiqué que les RLISS donneront de la formation complémentaire sur les compétences en évaluation dans le cadre de la transition du secteur des soins à domicile et en milieu communautaire vers un outil d'évaluation appelé instrument d'évaluation pour services à domicile (interRAI) en 2018. Dans l'intervalle, les CASC ont élaboré et mis en place leurs propres politiques concernant le nombre minimal d'évaluations et de tests de compétence pour les coordonnateurs de soins. Par exemple, un CASC a donné aux membres de son personnel des objectifs en nombre minimal d'évaluations qu'ils doivent remplir chaque mois et fait subir des tests à son personnel aux six mois sur leurs compétences d'utilisation des outils d'évaluation. Un autre CASC fait subir ces tests une fois l'an.

En juin 2017, le cadre de prestation des niveaux de soins a été présenté au Ministère, qui s'attend à entreprendre sa mise en oeuvre au début de 2018. Les RLISS comptaient examiner le cadre et donner suite aux recommandations relatives aux évaluations, qui peuvent comporter des exigences au sujet du nombre minimal d'évaluations que les coordonnateurs de soins doivent remplir chaque mois et de la fréquence des tests de compétence d'ici décembre 2018.

Recommandation 2

Pour appuyer les soignants et faire en sorte que les clients puissent recevoir des soins à domicile aussi longtemps que nécessaire et s'assurer que le niveau de soutien aux soignants est suffisant,

- *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, par l'entremise des RLISS, doit évaluer les types de soutiens aux soignants et les initiatives en vigueur ailleurs et envisager des approches à adopter en Ontario;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018

Détails

En mars 2016, le Ministère a effectué une analyse des lacunes et des différentes administrations chargées des programmes de formation et de sensibilisation des fournisseurs de soins. Le rapport a cerné les lacunes suivantes : l'Ontario disposait de nombreux programmes de formation propres à certaines maladies, mais d'un nombre insuffisant de programmes généraux de formation et de sensibilisation des fournisseurs de soins; il n'y avait pas suffisamment de programmes de formation axée sur les compétences pour les fournisseurs de soins; l'Ontario offrait un nombre limité de programmes dans des langues autres que l'anglais ainsi que pour des cultures et des groupes différents; l'Ontario offrait en nombre limité des programmes ciblant les personnes s'occupant de personnes âgées fragiles; et l'Ontario ne disposait pas d'une organisation dirigeante chargée de coordonner les soutiens aux fournisseurs de soins.

Pour combler ces lacunes, le Ministère prévoit consacrer 4 millions de dollars sur 2 ans à compter de l'automne 2017 pour soutenir l'élaboration et l'exécution de programmes de formation et de sensibilisation des fournisseurs de soins. En outre, le Ministère a retenu les services d'un consultant en 2016 pour établir s'il est nécessaire qu'une organisation soit chargée de coordonner des soutiens et des ressources à l'intention des fournisseurs de soins dans l'ensemble de la province. En se fondant sur le rapport du consultant, le gouvernement a annoncé

en avril 2017 son intention de lancer une organisation de soutien des fournisseurs de soins.

Le Ministère entend également élaborer une trousse d'outils à l'intention des fournisseurs de soins et la mettre à la disposition des fournisseurs d'ici mars 2018.

- *les centres d'accès aux soins communautaires doivent suivre la quantité et le type de soutiens offerts aux soignants et déterminer si ceux-ci sont suffisants et appropriés.*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Le Ministère a versé un total de 40 millions de dollars en juillet 2016 et en avril 2017 pour améliorer les services de relève à domicile des fournisseurs de soins. Les CASC ont assuré le suivi de ces fonds, y compris les renseignements comme les heures de service, les personnes servies et le montant dépensé. Les CASC ont communiqué cette information au Ministère pour éclairer l'orientation à venir des programmes de soutien des fournisseurs de soins.

La coordination des services à domicile pourrait être mieux gérée

Recommandation 3

Afin d'optimiser le déploiement optimal des coordonnateurs conformément aux lignes directrices sur les charges de travail et d'encourager la prestation de niveaux de services équitables partout dans la province, les CASC doivent travailler avec l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario pour :

- *s'efforcer de comprendre pourquoi les charges de travail varient et déterminer comment réduire les écarts;*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Au cours de ce suivi, les CASC visités pendant notre audit de 2015 ont mentionné qu'ils revoient et révisent sans cesse les charges de travail lorsqu'ils équilibrent les besoins des patients et la demande de soins croissante. Toutefois, les lignes directrices en matière de charge de travail constituent un seul des nombreux facteurs que les CASC doivent prendre en compte dans l'examen de l'ampleur et des différences dans les charges de travail. Les autres facteurs ayant une incidence sur l'ampleur de la charge de travail comprennent la durée des soins à domicile d'un patient, les besoins spécialisés de différentes populations de patients, l'emplacement géographique et la densité de population, la disponibilité des ressources (dont les ressources humaines et les autres programmes et services locaux), ainsi que les enjeux locaux touchant le système de santé (comme la nécessité de diminuer le nombre de patients qui occupent des lits d'hôpital, mais qui pourraient être traités ailleurs).

- *réévaluer et, si nécessaire, réviser les lignes directrices provinciales actuelles concernant les charges de travail des coordonnateurs de soins;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019

Détails

Au moment de notre suivi, les CASC avaient mis en suspens l'examen de l'ampleur de la charge de travail des coordonnateurs de soins en attendant la publication du cadre sur les niveaux de soins. Le comité d'experts a présenté un cadre au Ministère en juin 2017, et le Ministère prévoit commencer à le mettre en oeuvre au début de 2018. Après la mise en oeuvre de ce cadre, les RLISS prévoient revoir l'ampleur de la charge de travail des coordonnateurs de soins d'ici mars 2019.

- *assurer un suivi auprès des clients mis en congé dans les délais prescrits.*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Au moment de ce suivi, les CASC visités durant notre audit de 2015 avaient mis en oeuvre diverses initiatives de suivi des clients mis en congé des soins à domicile. Par exemple, un CASC avait mis

en place une technologie interactive de réponse vocale pour assurer le suivi des clients mis en congé par téléphone. Le client peut notamment répondre aux questions au sujet de sa situation actuelle à la maison et indiquer s'il aimerait que le suivi du CASC se poursuive. Un autre CASC a passé un marché de services à une société indépendante pour faire des appels directs au client.

Il n'y a pas suffisamment d'information sur les services communautaires de soutien disponibles

Recommandation 4

Pour aider les clients à obtenir les services communautaires nécessaires et s'assurer que tous les fournisseurs de services de santé et tous les clients ont accès à des données à jour sur la disponibilité de ces services, les centres d'accès aux soins communautaires doivent :

- *faire le suivi de tous les aiguillages vers des organismes de services communautaires de soutien;*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avons découvert que chaque CASC tenait différentes statistiques et données sur les aiguillages vers les services de soutien communautaires. Depuis notre audit de 2015, les CASC et les RLISS ont apporté des changements au système provincial d'information sur les soins de santé. Le système comprend maintenant une fonction d'aiguillage qui permet d'échanger des données sur l'aiguillage des patients et d'effectuer un suivi de ces aiguillages auprès de plus de 500 organismes de services de soutien communautaires. En outre, en mars 2016, les CASC ont rationalisé les programmes électroniques d'aiguillage vers des services de soutien en personne destinés aux patients ayant peu de besoins, aux programmes de répit de jour et de logement avec services afin de veiller à ce que l'information cohérente sur l'aiguillage soit fournie aux organismes bénéficiaires.

- *de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé qui les financent, envisager de centraliser les données sur les listes d'attente pour tous les services communautaires de soutien.*
  État : Peu ou pas de progrès

Détails

Au moment de ce suivi, les RLISS n'avaient pas élargi les données centralisées de la liste d'attente de manière à inclure tous les services de soutien communautaires. Les anciens CASC (actuellement les RLISS) avaient le pouvoir réglementaire de gérer les listes d'attente en vue de services de soutien communautaires (par exemple, programmes de répit de jour, logements avec services et logements avec services de soutien), mais non d'autres services, comme des services d'aides familiales, de soutien aux fournisseurs de soins et de transport. Les RLISS ont mentionné que pour centraliser les listes d'attente pour tous les services, il faudrait qu'il y ait des discussions à plus grande échelle sur une planification locale entre la fonction des soins à domicile et en milieu communautaire au sein des RLISS et les organismes de services de soutien communautaires. Au moment de notre suivi, les RLISS ont indiqué que l'adoption de la *Loi donnant la priorité aux patients* et la nécessité d'intégrer des services dans les sous-régions offraient une occasion d'examiner de plus près les moyens à prendre pour mettre en place les listes d'attente centralisées.

Recommandation 5

Pour accroître le partage des données d'évaluation et éviter le chevauchement des efforts, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit :

- *exiger de tous les fournisseurs de services de santé qu'ils téléversent des données d'évaluation*

complètes, y compris les notes de l'évaluateur, dans un système commun;

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019

Détails

Nous avons constaté dans notre audit de 2015 que le Ministère a instauré un système en ligne appelé Dossier d'évaluation médicale intégré afin de permettre aux organismes de partager les données d'évaluation concernant les clients. À ce moment-là, le Ministère demandait que seuls les CASC et les foyers de soins de longue durée téléversent les données d'évaluation dans le système, mais il n'imposait pas cette exigence aux organismes de services de soutien communautaires, qui téléversaient les données d'évaluation dans le système sur une base volontaire. Ces exigences n'avaient pas encore changé au moment de notre suivi. Le Ministère prévoyait appuyer un usage élargi de ce système (ce qui pourrait comprendre l'obligation des organismes de services de soutien communautaires de téléverser les évaluations des clients dans le système) au cours des exercices 2017-2018 et 2018-2019, après un examen du cadre des niveaux de soins.

- *doter le système d'une fonctionnalité qui signalerait au personnel des CASC et des organismes de soutien communautaires les clients qui ont déjà des dossiers d'évaluation dans ce système commun.*

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, les membres du personnel des CASC nous ont informés que ni le système de Dossier d'évaluation médicale intégré ni le système provincial d'information sur les soins à domicile ne comportaient une caractéristique avisant les coordonnateurs de soins que l'information sur un client a déjà été recueillie par un autre organisme et se trouve dans le système, ce qui mènerait fréquemment à un chevauchement d'efforts qui se caractériserait par une autre collecte et un autre téléversement des données d'évaluation des clients.

En mars 2017, le système de Dossier d'évaluation médicale intégré a été mis à jour pour informer le personnel des CASC et des organismes de services communautaires de soutien du moment où des évaluations nouvelles ou actualisées se rapportant aux clients confiés à ses soins sont téléversées dans le système.

L'accès aux services de soins à domicile n'est pas uniforme et dépend des niveaux de financement

Recommandation 6

Pour que les CASC reçoivent un financement qui leur permet d'offrir des niveaux de service équitables dans tout l'Ontario, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les centres d'accès aux soins communautaires, doit envisager de meilleures façons d'appliquer les formules de réforme du financement afin de corriger les iniquités.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2018

Détails

Le Ministère a commencé à se servir des données sur la santé de la population pour attribuer des augmentations de financement de base de 100 millions de dollars en 2016-2017 et de 80 millions en 2017-2018, et 20 millions supplémentaires en 2017-2018 au titre des services dispensés à des clients ayant des besoins élevés. Dans le cadre de ces hausses de financement, le Ministère a pris en compte le nombre de clients ayant des besoins complexes et le temps pendant lequel ils ont reçu des services à chaque CASC. Le Ministère a indiqué qu'il continuera, au cours des prochaines années, à attribuer et à rajuster les fonds au titre des soins à domicile afin de promouvoir et d'atteindre l'équité financière.

Recommandation 7

Pour que la population ontarienne reçoive des niveaux équitables et appropriés de services de soins

à domicile, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les centres d'accès aux soins communautaires (CASC), doit :

- *élaborer des lignes directrices normalisées afin de déterminer les clients à servir en priorité et surveiller la conformité à ces lignes directrices;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

En juin 2017, le cadre des niveaux de soins a été présenté au Ministère, qui prévoit entreprendre sa mise en oeuvre au début de 2018. Le cadre renferme des directives à l'intention des RLISS relativement à la prestation de niveaux de service similaires aux clients ayant des besoins similaires, sans égard à l'endroit où ils habitent, sur la base des politiques et des méthodes provinciales de soins. Au moment du suivi, les RLISS s'étaient engagés à passer en revue les recommandations du cadre et à élaborer des lignes directrices normalisées et à en surveiller l'application d'ici décembre 2018.

En outre, au moment du suivi, les RLISS élaboraient une approche provinciale cohérente de gestion et d'établissement de l'ordre de priorité des patients sur une liste d'attente en vue de services de soutien à la personne. Les RLISS s'attendaient à ce que ce travail soit terminé à l'automne 2017.

- *évaluer des moyens d'offrir plus d'heures de service et de se rapprocher des maximums prescrits dans le règlement pour les clients évalués qui ont besoin de ces services;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

En juin 2017, le cadre de prestation des niveaux de soins a été présenté au Ministère, qui prévoit entreprendre sa mise en oeuvre au début de 2018. Il instaurerait des normes communes en matière de soins à domicile et en milieu communautaire à l'échelle de la province, ainsi que des normes communes pour déterminer les personnes admissibles aux soins à domicile et le mode de répartition des services dans la province. Au moment du suivi, les RLISS s'étaient engagés à collaborer avec le Ministère pour mettre en oeuvre, d'ici décembre 2018, les recommandations du cadre qui devrait définir les attentes relatives aux niveaux de service.

- *envisager d'établir un niveau minimum de services que les clients peuvent s'attendre à recevoir des CASC.*
  État : En voie de mise en oeuvre avant décembre 2018

Détails

Dans notre suivi, les CASC visités durant notre audit de 2015 nous ont indiqué qu'ils attendaient la publication du cadre de prestation de niveaux de soins pour orienter leurs prochaines mesures. Ils ont ajouté qu'ils se conformeront à la mise en oeuvre de niveaux de services normalisés si l'ensemble des CASC bénéficie d'un financement équitable. En juin 2107, le cadre de prestation de niveaux de soins a été présenté au Ministère, qui compte entreprendre sa mise en oeuvre au début de 2018. Les RLISS se sont engagés à passer en revue les recommandations du cadre et à donner suite à celles se rapportant aux niveaux de service d'ici décembre 2018.

Recommandation 8

Pour que les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) puissent concentrer leurs efforts sur les clients aux besoins plus élevés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les CASC, doit accélérer le processus par lequel les clients des CASC ayant de faibles besoins sont transférés à des organismes communautaires qui peuvent leur offrir des services de soutien à la personne.

État : En voie de mise en oeuvre avant décembre 2018

Détails

En février 2016, 4 des 14 RLISS de la province avaient versé des fonds à des organismes de services de soutien communautaires désignés pour offrir des services de soutien à la personne aux clients ayant de faibles besoins, ce qui améliore l'accessibilité et permet aux CASC de se concentrer sur les clients qui ont des besoins de soins plus complexes. Ces RLISS avaient établi et partagé les leçons retenues et les approches avec les autres RLISS.

Au moment de ce suivi, les 10 autres RLISS avaient également commencé à transférer leurs clients ayant de faibles besoins aux organismes de services de soutien communautaires, et mettaient en oeuvre des normes, lignes directrices et mesures de rendement afin de coordonner l'accessibilité et d'offrir des soins cohérents aux clients. Les RLISS restants comptent avoir terminé la transition en décembre 2018.

La surveillance des fournisseurs de services contractuels doit être améliorée

Recommandation 9

Pour s'assurer que les fournisseurs offrent des services de soins à domicile de la meilleure qualité aux clients, les centres d'accès aux soins communautaires doivent :

- *définir des indicateurs et des objectifs de rendement et recueillir des données pertinentes qui permettent d'évaluer les résultats pour les clients;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

Tous les CASC ont pris part aux travaux dirigés par Qualité des services de santé Ontario pour élaborer des normes de qualité en matière de soins et de réadaptation à la suite de fractures à la hanche. En outre, ils ont collaboré avec la Rehabilitative Care Alliance (un collectif provincial créé en avril 2013 par les 14 RLISS pour soutenir l'amélioration des services de réadaptation) afin d'élaborer des cadres de pratiques exemplaires relatives aux soins de réadaptation pour les patients ayant subi des fractures de la hanche et des arthroplasties primaires de la hanche et du genou. Les CASC (maintenant les RLISS) ont également contribué à l'élaboration d'indicateurs de mesure des résultats des patients.

De plus, les CASC (maintenant les RLISS) avaient participé aux travaux dirigés par Qualité des services de santé Ontario visant à élaborer des normes qualitatives sur le soin des plaies qui s'appliqueraient dans l'ensemble du système de soins de santé. Dans le cadre de ces travaux, les RLISS ont commencé à examiner les indicateurs de rendement pour les fournisseurs de services auxquels ils attribuent des marchés. Les RLISS prévoient mettre en oeuvre ces normes qualitatives et les indicateurs connexes d'ici décembre 2018.

- *réévaluer la possibilité d'utiliser la définition des « soins manqués » au lieu de suivre tous les scénarios possibles (visites manquées ou reportées et retards);*

  État : Peu ou pas de progrès

Détails

En janvier 2015, les CASC ont révisé la définition de « soins manqués » et ont commencé à recueillir des données provinciales pour contribuer à établir des objectifs provinciaux en matière de « soins manqués ». Cette nouvelle définition ne comprend pas les visites lors desquelles le fournisseur de services est arrivé en retard ou le report d'une visite sans que le patient ait été avisé au préalable. Les CASC mesurent plutôt ces incidences en posant des questions connexes dans un sondage sur la satisfaction de la clientèle. En mars 2016, les CASC ont mis à jour l'entente conclue avec les fournisseurs de services afin d'inclure la définition révisée et les objectifs en matière de « soins manqués ». Les CASC prévoyaient commencer à faire rapport sur cet indicateur en utilisant la méthodologie révisée au cours du troisième trimestre de 2017-2018. Ces

modifications n'ont pas traité tous les aspects liés aux soins manqués.

- *imposer de façon constante des mesures correctives appropriées aux fournisseurs qui ne répondent pas aux attentes.*
État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Au moment de notre audit de 2015, les CASC visités ont indiqué qu'ils surveillaient le rendement de leurs fournisseurs de services en regard d'un ensemble de normes de rendement qui font partie de tous les contrats de fournisseurs de services. Si un fournisseur de services ne respecte pas une norme, un CASC peut délivrer un avis d'amélioration de la qualité, qui exige que le fournisseur de services élabore un plan d'action en vue d'améliorer son rendement. Si les problèmes de rendement ne sont pas réglés, les CASC peuvent réduire le volume de service alloué au fournisseur ayant un rendement insatisfaisant ou résilier le contrat avec celui-ci. Durant l'exercice 2016-2017, des CASC ont délivré des avis d'amélioration de la qualité à des fournisseurs de services, mais ces CASC n'ont pas diminué le volume de services ni résilié de contrats.

Recommandation 10

Pour que les résultats des sondages sur la satisfaction de la clientèle puissent servir à surveiller efficacement le rendement des fournisseurs de services, l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, de concert avec les centres d'accès aux soins communautaires, doit examiner et réviser, si nécessaire, la méthodologie d'enquête afin d'accroître l'exactitude et la fiabilité des réponses aux sondages.
État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Tous les CASC ont apporté les changements suivants à la méthodologie du sondage sur la satisfaction de la clientèle afin d'améliorer l'exactitude et la fiabilité des réponses au sondage :

- mise à jour des critères d'inclusion et d'exclusion applicables au sondage pour maximiser les réponses et la taille des échantillons, ce qui améliorait la fiabilité des données (par exemple, le sondage exclut maintenant tout patient ayant déjà rempli un sondage durant les 12 derniers mois et tout patient qui a refusé de prendre part à un sondage ces 9 derniers mois);
- mise à jour de la méthodologie d'échantillonnage du sondage et du protocole d'appel pour augmenter la probabilité de recevoir des réponses au sondage (par exemple, le sondage extrait maintenant uniquement des échantillons qui renferment des données de contacts primaires, ce qui aide à s'assurer que l'intervieweur communique avec le fournisseur de soins le plus approprié si le patient ne peut être interviewé; de plus, l'intervieweur peut maintenant contacter jusqu'à trois fournisseurs de soins plutôt qu'un, ce qui augmente la probabilité d'obtenir une réponse à un sondage);
- ajout de modules au sondage sur la satisfaction de la clientèle pour les patients en clinique et les patients en transition des hôpitaux aux soins à domicile afin d'améliorer l'exactitude des données pour certains services et clients.

Recommandation 11

Pour s'assurer que l'information soumise par leurs fournisseurs de services est complète et exacte et reflète leur rendement, les centres d'accès aux soins communautaires doivent effectuer des visites sur place régulières afin de surveiller la qualité des soins et de vérifier l'exactitude et l'intégralité des renseignements qui leur sont communiqués.
État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Au moment de notre suivi, les CASC visités durant notre audit de 2015 indiquaient que les membres de leur personnel effectuent des audits ou des visites

de sites pour surveiller la qualité des soins dispensés par les fournisseurs de services au domicile des clients. Par exemple, un CASC a commencé à visiter des fournisseurs de services en 2015 en mettant l'accent sur la sécurité des patients, et entendait se concentrer sur les obligations contractuelles liées au rendement et à l'amélioration de la qualité en 2017-2018. En 2015-2016 et 2016-2017, un autre CASC a réalisé des audits internes et des audits sur place de ses fournisseurs de services pour faire enquête sur des possibilités précises d'amélioration de la qualité.

Recommandation 12

Pour que les plaintes portées à l'attention des centres d'accès aux soins communautaires ou des fournisseurs de services soient traitées de façon appropriée et en temps opportun, les centres d'accès aux soins communautaires doivent :

- *prioriser les plaintes reçues en fonction du niveau de risque et répondre d'abord aux plus urgentes;*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Au moment de notre suivi, les CASC visités durant notre audit de 2015 avaient établi un processus en vue de documenter et de prioriser les plaintes reçues et d'y répondre. Par exemple, un CASC a indiqué qu'il accuse réception des plaintes dans les deux jours ouvrables. Ce CASC a également instauré une réunion quotidienne des coordonnateurs de soins pour étudier les nouvelles plaintes et faire le point sur les enquêtes concernant les plaintes en cours. Un autre CASC a établi une politique de priorisation des réponses aux plaintes. Ce CASC établissait le degré de priorité des plaintes en fonction de leur impact (élevé, moyen ou faible) sur le client et répondait aux clients en fonction du niveau d'impact.

- *exiger des fournisseurs de services qu'ils identifient les préoccupations communes des plaignants et analysent cette information afin de prendre les mesures complémentaires qui s'imposent.*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que ni le Ministère ni les RLISS n'exigeaient que les CASC déclarent la nature des plaintes locales, et que seulement l'un des trois CASC visités déclarait la nature des plaintes à son RLISS. Au moment de ce suivi, les trois CASC ont indiqué que tous les trimestres, les fournisseurs de services font rapport du nombre et de la nature des plaintes, des préoccupations et des mesures prises pour régler les plaintes. Par exemple, un CASC exigeait que les fournisseurs de services documentent les plaintes du client dans un système; le CASC a ensuite analysé ces renseignements pour déterminer les possibilités d'amélioration de la qualité ou du rendement. Un autre CASC a lancé un rapport d'information en avril 2017 pour consigner les événements à risque élevé de perfusion et de médication.

Recommandation 13

Pour s'assurer que les fonds versés pour recruter et retenir des préposés aux services de soutien à la personne sont dépensés aux fins visées, les centres d'accès aux soins communautaires doivent effectuer des inspections aléatoires des dossiers de leurs fournisseurs de services et communiquer les résultats au ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2018

Détails

Au moment de l'audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère demandait seulement aux fournisseurs de services contractuels de déclarer, chaque année, qu'ils s'étaient conformés à l'augmentation de salaire des préposés aux services de soutien à la personne, mais qu'il n'y avait pas de processus d'audit pour veiller à ce que les fonds fournis soient dépensés pour recruter et maintenir en poste des préposés aux services de soutien à la personne. Au

moment de ce suivi, c'était toujours le cas. Le Ministère a fait savoir que les fournisseurs de services doivent attester leur conformité à la Directive sur l'augmentation du salaire des préposés aux services de soutien à la personne, et à son Addenda, au moyen d'un certificat de conformité. Cette attestation doit être signée par le plus haut dirigeant de l'organisation et confirmée par le président de son conseil d'administration. Les CASC (actuellement les RLISS) ont fait un suivi des attestations reçues au cours de la période triennale de l'initiative et ont porté à l'attention du Ministère les cas de non-conformité, qui ont depuis été réglés. Le Ministère a indiqué qu'il collaborera avec les 14 RLISS pour mener un audit provincial d'ici juin 2018 afin d'assurer que les fonds versés ont été engagés pour recruter et maintenir en poste des préposés aux services de soutien à la personne.

Les CASC sont évalués par rapport à différents objectifs dans des domaines communs

Recommandation 14

Pour que le rendement des CASC dans les secteurs opérationnels et financiers critiques soit évalué de façon cohérente et soit transparent pour le public, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les RLISS, les CASC et Qualité santé Ontario, doit :

- *examiner les indicateurs recueillis et vérifier s'ils restent pertinents pour déterminer l'efficacité et l'efficience des soins à domicile;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017

Détails

À compter du printemps 2016, le secteur des soins à domicile a participé à l'examen provincial des indicateurs de soins à domicile et en milieu communautaire dirigé par Qualité des services de santé Ontario, qui évaluait les indicateurs de soins à domicile sur lesquels il fait actuellement rapport au public. L'examen a été effectué en mars 2017. Au moment de notre suivi, le Ministère étudiait le résultat de l'examen des indicateurs et prenait en compte les améliorations à la méthodologie actuelle, qu'il prévoyait achever d'ici septembre 2017. Le Ministère prévoit également de travailler avec Qualité des services de santé Ontario pour établir de nouveaux indicateurs de l'expérience patient qui sont les plus significatifs pour les patients, les fournisseurs de soins et le public.

- *rendre publics plus de résultats des mesures de rendement obtenus par les CASC;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017

Détails

Au moment de notre audit de 2015, les CASC avaient déclaré publiquement leur rendement par rapport aux objectifs dans les domaines des finances, des volumes, des services, de l'amélioration de la qualité et du coût des patients servis. Au moment de notre suivi, le Ministère évaluait le résultat de l'examen des indicateurs de soins à domicile et de soins en milieu communautaire, dont il se servirait pour déterminer les rapports publics futurs sur les mesures du rendement.

- *envisager d'établir des objectifs pour tous les secteurs de rendement au besoin;*
  État : En voie de mise en oeuvre avant décembre 2018

Détails

Au moment de notre suivi, les CASC et le Ministère collaboraient avec Qualité des services de santé Ontario pour examiner les indicateurs de services de soins à domicile à l'échelon provincial, au niveau des RLISS et au niveau des fournisseurs de services. Il prévoit ensuite établir, d'ici décembre 2018, des objectifs de service pour ces nouveaux indicateurs afin d'assurer le suivi des progrès dans l'amélioration de la cohérence des soins.

- *élaborer plus d'indicateurs fondés sur les résultats à mesurer par rapport au rendement global des CASC;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017

Détails

Au moment de notre suivi, le secteur des soins à domicile collaborait avec Qualité des services de santé Ontario pour élaborer des normes qualitatives de soins et de réadaptation dans les cas de fractures de la hanche. Les normes de qualité pour les soins des fractures de la hanche et les recommandations relatives à leur adoption sont en voie d'être approuvées par Qualité des services de santé Ontario et seront publiées à l'automne 2017. Le secteur collaborait également avec la Rehabilitative Care Alliance à l'élaboration de cadres de pratiques exemplaires relatives aux soins de réadaptation pour les patients ayant subi des fractures de la hanche et des arthroplasties primaires de la hanche et du genou. Le secteur des soins à domicile élaborait aussi des indicateurs de mesure du rendement des CASC dans ce domaine. Le secteur des soins à domicile établissait une communauté de pratique provinciale en matière de réadaptation — un groupe de professionnels qui partagent leurs renseignements et leur savoir sur les services de réadaptation — pour aider le secteur à mettre des normes en oeuvre une fois celles-ci achevées. Les RLISS poursuivront l'élaboration des indicateurs fondés sur les résultats de façon continue, mais s'attendent à ce que la majeure partie de ces travaux soient terminés d'ici décembre 2018.

- *mettre les données sur la réadmission à l'hôpital à la disposition des centres d'accès aux soins communautaires en temps plus opportun.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017

Détails

En mai 2017, le Ministère a fourni des données hospitalières à Services communs pour la santé Ontario. Lors de ce suivi, les deux parties collaboraient à l'assurance de la qualité des données.

Section 1.02

Services de protection de l'enfance – Sociétés d'aide à l'enfance

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.02 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	4		4		
Recommandation 2	1	4/7		3/7	
Recommandation 3	2		1	1	
Recommandation 4	2		1		1
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	1	1			
Total	**11**	**1 4/7**	**7**	**1 3/7**	**1**
%	**100**	**14**	**64**	**13**	**9**

Conclusion globale

D'après les renseignements que nous ont fournis le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère), l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (l'Association) et les sept sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) que nous avons visitées durant notre audit de 2015, le 7 juin 2017, une seule des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* a été pleinement mise en oeuvre. L'Association a mis en place divers outils de gouvernance à l'intention des sociétés pour veiller à ce que les fonds soient dépensés comme il se doit. Les conseils d'administration des sept sociétés sauf une se sont dotés d'un comité des finances qui revoit régulièrement les renseignements financiers pour faire en sorte que les activités financières soient conformes aux exigences du secteur parapublic. En conformité aux politiques de gouvernance de l'autre société, un comité spécial des finances peut être formé au besoin, par exemple pour sélectionner un auditeur et pour examiner et approuver les états financiers

audités de la société. La société a également nommé à son conseil d'administration un membre possédant des connaissances financières pour examiner les questions financières se rapportant aux activités de la société.

Le Ministère, l'Association et les sociétés ont réalisé des progrès dans la mise en œuvre de sept des mesures recommandées. Ainsi, le Ministère a exigé de chacune des sociétés qu'elles lui présentent un plan d'amélioration de la qualité, qui indique les taux de conformité et les mesures qu'elles entendent prendre pour renforcer la conformité aux normes de protection de l'enfance et aux exigences législatives, y compris celles signalées dans notre audit. En outre, le Ministère a apporté au nouveau système provincial d'information des améliorations qui permettront aux sociétés de s'assurer de leur conformité au moyen d'exigences relatives à la vérification des antécédents des personnes qui travaillent avec les enfants confiés à leurs soins. Les sept sociétés auditées en 2015 ont également soit établi une politique de l'assurance de la qualité, soit actualisé celle-ci, afin d'accroître leur conformité au moyen de normes de protection. Cinq des sept sociétés que nous avons auditées ont mis en oeuvre des stratégies visant à éviter que des dossiers soient fermés trop tôt. Toutefois, les taux de conformité signalés par les sept sociétés visées par notre audit indiquent qu'il faut poursuivre les efforts pour que les enfants et les jeunes qui ont besoin de protection reçoivent les services dont ils ont besoin en conformité avec les exigences stipulées dans les lois, les règlements et les programmes. Le Ministère s'est aussi engagé à examiner les charges de travail et leur incidence sur l'uniformité des services de protection de l'enfance à l'échelle de la province.

Le Ministère a fait peu de progrès dans la mise en oeuvre d'une mesure recommandée, à savoir évaluer l'efficacité de la prestation continue de soins et de soutiens aux jeunes qui ne sont pas conditionnels à l'obligation qu'ils démontrent des progrès dans l'atteinte de leurs objectifs. Nous avons été informés que la dernière mesure recommandée dans notre audit de 2015 — analyser l'impact de services divers sur la qualité des services de protection de l'enfance partout dans la province — ne sera pas mise en oeuvre parce que le Ministère estime que les sociétés sont responsables des décisions qui concernent la dotation et les services à offrir. Nous continuons de recommander que ces mesures soient prises car, à notre avis, il s'agit d'importantes recommandations dont la mise en oeuvre garantirait que les enfants et les jeunes reçoivent les services dont ils ont besoin, comme exigé par la loi et le règlement.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est décrit dans le rapport.

Contexte

En Ontario, les services de protection de l'enfance relèvent de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi), dont le but premier consiste à promouvoir l'intérêt véritable de l'enfant, sa protection et son bien-être. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) administre le Programme des services de protection de l'enfance, dans le cadre duquel il passe des contrats avec 48 sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) locales sans but lucratif qui assurent la prestation des services de protection de l'enfance partout en Ontario (47 à la date de notre audit de 2015). Les 48 sociétés, sauf 3, font partie de l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (Association) et sont représentées par celle-ci. Cette Association recueille des renseignements sur les nouvelles tendances et les pratiques exemplaires dans le domaine de la protection de l'enfance, offre une formation à l'intention des travailleurs sociaux des sociétés et assure la défense de ses membres.

Au cours de l'exercice 2016-2017, le Ministère a versé des paiements de transfert de 1,48 milliard de dollars (1,47 milliard en 2014-2015) aux sociétés pour les aider à financer leurs dépenses. Le tiers des dépenses des sociétés ont été consacrées à la prestation de services à des enfants qui avaient été retirés

de leurs familles et confiés aux soins des sociétés en étant placés dans des familles d'accueil ou des foyers de groupe ou auprès d'une personne ayant un lien de parenté (environ 40 % à la date de notre audit de 2015). Au cours des cinq derniers exercices financiers, le nombre d'enfants confiés aux soins des sociétés a diminué de plus de 18 % (10 % à la date de notre audit de 2015).

Les sociétés sont des personnes morales autonomes, et chacune d'elles est régie par un conseil d'administration indépendant composé de bénévoles. En vertu de la loi, chaque société est tenue de fournir tous les services obligatoires de protection de l'enfance à tous les enfants admissibles. Autrement dit, il ne peut y avoir de liste d'attente pour les services de protection de l'enfance. Les sociétés amorcent une enquête de protection de l'enfance relativement à toute préoccupation signalée lorsqu'il y a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un enfant pourrait avoir besoin de protection en raison de violences ou de mauvais traitements.

En gros, notre audit a fait ressortir des différences dans les niveaux de services et de soutiens offerts par les sociétés et a révélé que le nombre de dossiers confiés aux chargés de cas variait grandement d'une société à une autre. Le nombre moyen de cas de services en milieu familial confiés aux chargés de cas variait entre 8 et 32 par mois. Ces différences pourraient avoir des effets sur la constance des soins et de l'aide offerts aux enfants et aux familles partout dans la province.

Voici certaines de nos observations les plus importantes :

- Il peut arriver que des sociétés ferment trop rapidement des dossiers de protection de l'enfance. Dans plus de la moitié des dossiers ayant fait l'objet d'une réouverture subséquente que nous avons examinés, les circonstances et les facteurs de risque qui ont entraîné la réouverture du dossier étaient présents lorsque celui-ci a été fermé initialement.
- Les sociétés n'avaient pas mené des enquêtes de protection de l'enfance en temps opportun, et elles n'avaient pas toujours exécuté toutes les étapes d'enquête requises. Par ailleurs, au sein des sociétés que nous avons visitées, aucune des enquêtes de protection de l'enfance examinées n'avait été achevée dans les 30 jours suivant le signalement de préoccupations à la société. En moyenne, les enquêtes avaient été menées à terme plus de sept mois après le signalement. De plus, les évaluations de la sécurité visant à relever l'existence de menaces immédiates à la sécurité de l'enfant n'avaient pas été effectuées en temps opportun ou encore n'avaient pas été effectuées du tout.
- Les sociétés n'effectuaient pas toujours les visites à domicile ni les examens des plans de services en temps opportun dans les cas où les enfants demeuraient sous la responsabilité de leur famille. Dans plus de la moitié des dossiers de protection de l'enfance que nous avons examinés, les chargés de cas n'étaient en mesure de visiter les enfants et leur famille à domicile que tous les trois mois au lieu de tous les mois conformément aux normes de protection.
- Les sociétés ne produisaient pas toujours en temps opportun les plans de soins, qui portent notamment sur la santé, l'éducation et le développement émotionnel et comportemental de l'enfant.
- Les sociétés ne procédaient pas toujours à une vérification des antécédents liés à la protection de l'enfance des personnes qui côtoient les enfants, accroissant ainsi le risque que les enfants soient laissés à la charge de personnes ayant des antécédents de violence familiale ou de mauvais traitements à l'endroit des enfants.
- Le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes (SSCJ) ne réalisait pas son objectif consistant à préparer les jeunes à la fin de la prise en charge. Dans près de la moitié des dossiers de protection de l'enfance que nous avons examinés, rien n'indiquait que

les jeunes faisaient des efforts raisonnables pour se préparer à la transition vers l'âge adulte et l'autonomie.

Nous avons recommandé que les sociétés se conforment à toutes les exigences énoncées dans les lois, les règlements et les programmes lorsqu'elles offrent des services de protection; qu'elles veillent à ce que les dossiers de protection ne soient pas fermés prématurément; qu'elles aident les jeunes à faire la transition vers la vie autonome et l'âge adulte; qu'elles mettent au point des repères standard concernant la charge de travail; et qu'elles s'assurent que les fonds sont utilisés de manière convenable pour offrir des services directs aux enfants et aux familles tout en cernant les possibilités d'améliorer la prestation des services.

Notre rapport contenait 6 recommandations préconisant 11 mesures pour donner suite aux constatations issues de notre audit. Nous avons reçu des engagements du Ministère, de l'Association et des sociétés qu'ils prendraient des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril et le 7 juin 2017. Nous avons obtenu une déclaration écrite du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère), de l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (l'Association) et des sept sociétés d'aide à l'enfance que nous avons visitées lors de notre audit de 2015 (Toronto, Hamilton, Durham, Kingston, Sudbury, Muskoka et Waterloo) nous informant que, le 1er septembre 2017, ils nous ont présenté une mise à jour complète de l'état d'avancement des recommandations que nous avons faites à l'issue de l'audit initial il y a deux ans.

Les sociétés ne procédaient pas toujours à une vérification des antécédents liés à la protection de l'enfance des personnes qui côtoient les enfants

Recommandation 1

Pour que les enfants et les jeunes ayant besoin de protection bénéficient en temps opportun de soins et de soutiens uniformes et appropriés, les sociétés d'aide à l'enfance doivent s'assurer de respecter toutes les exigences stipulées dans les lois, les règlements et les programmes dans les domaines suivants :

- *vérifier les antécédents de toutes les personnes qui côtoient l'enfant, dès le signalement de préoccupations concernant la protection de l'enfance;*

  État : Pleinement mise en oeuvre par les sept sociétés auditées d'ici juin 2019

Détails

À la réception d'un rapport signalant des préoccupations concernant la protection de l'enfance, les sociétés sont tenues, conformément aux normes de protection établies par le Ministère, de vérifier leurs dossiers internes et la base de données provinciale des dossiers de toutes les sociétés afin de déterminer si les personnes concernées ont déjà eu des contacts avec une société. De plus, si le rapport allègue que l'enfant a souffert ou pourrait souffrir de mauvais traitements, la Loi exige que la Société vérifie le Registre des mauvais traitements infligés aux enfants de l'Ontario (le Registre) pour tout historique d'abus impliquant l'enfant, la famille ou l'agresseur présumé.

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que les sociétés n'avaient pas effectué de vérifications des antécédents dans certains des rapports de protection de l'enfance que nous avions examinés. En outre, dans plus de la moitié des rapports signalant qu'un enfant avait subi de mauvais traitements ou alléguant une maltraitance, nous avions

constaté que les sociétés n'avaient pas vérifié le Registre comme elles sont tenues de le faire.

En réponse à notre recommandation, en décembre 2015, le Ministère a envoyé une lettre à toutes les sociétés pour leur rappeler l'obligation, prévue dans la loi, de vérifier le Registre des mauvais traitements infligés aux enfants lorsqu'elles reçoivent des rapports alléguant qu'un enfant a subi de mauvais traitements. Cependant, le Ministère n'a pas assuré le suivi auprès des sociétés — pas plus qu'il n'a demandé aux sociétés de lui faire rapport — pour confirmer qu'elles effectuent les vérifications d'antécédents nécessaires.

Toutefois, en avril 2017, le Ministère a ajouté une fonction utile au Réseau d'information pour la protection de l'enfance (RIPE), le système d'information à l'échelle de la province que les sociétés mettent en oeuvre à l'heure actuelle par étapes déterminées, afin de permettre aux sociétés de se conformer aux exigences de vérification des antécédents. L'un des objectifs de la fonctionnalité du RIPE qui a été ajoutée en avril 2017 est d'empêcher qu'un dossier de protection aille de l'avant si les vérifications des antécédents requises ne sont pas achevées. Trois des sept sociétés que nous avons visitées lors de notre audit de 2015 ont mis en œuvre le RIPE, même si l'une d'elles nous a informés qu'elle n'a pas été en mesure de produire des rapports en raison de difficultés techniques. Les deux sociétés qui ont réussi à produire des rapports à partir du RIPE avaient des taux de conformité de 98 % et 100 % respectivement depuis notre audit de 2015. La troisième société a vérifié manuellement la conformité à l'exigence de vérification du Registre des mauvais traitements infligés aux enfants et a constaté que son taux de conformité est passé de 100 % à 72 % entre février et décembre 2016.

Parmi les quatre autres sociétés qui n'ont pas mis en œuvre le RIPE, deux ont surveillé leur conformité aux normes de protection, soit tous les mois, soit deux fois par année, en utilisant soit leur système actuel de gestion des dossiers, soit leur examen manuel d'un échantillon de dossiers de protection. Leurs résultats indiquent des taux de conformité allant de 94 % à 100 % depuis 2015.

En plus de vérifier leur conformité au moyen du RIPE, les sept sociétés ont aussi mis sur pied des comités d'assurance de la qualité ou mis à jour leurs politiques internes afin d'accroître leur conformité aux exigences relatives à la vérification des antécédents. Le Ministère estime que le RIPE sera entièrement mis en oeuvre à l'échelle de la province d'ici juin 2019.

Les sociétés n'avaient pas achevé des enquêtes de protection de l'enfance en temps opportun

- *exécuter des enquêtes de protection de l'enfance dans le délai d'intervention prescrit;*

État : Pleinement mise en œuvre par les sept sociétés auditées d'ici décembre 2020

Détails

Les normes du Ministère exigent des sociétés qu'elles mènent une enquête sur la protection de l'enfance pour tout problème signalé lorsque la vérification des antécédents par la société et une évaluation initiale d'une préoccupation signalée relativement à la protection de l'enfance indiquent qu'il existe des motifs raisonnables et probables de croire qu'un enfant pourrait avoir besoin de protection. L'enquête — conçue pour évaluer les risques immédiats et à long terme pour l'enfant et déterminer si celui-ci a besoin de services de protection — doit commencer dans les 12 heures ou 7 jours, selon l'évaluation initiale par les sociétés du niveau de menace à la sécurité de l'enfant.

Notre audit de 2015 a révélé qu'un quart environ des enquêtes que nous avons examinées n'a pas été amorcé dans le délai d'intervention prescrit. En moyenne, ces enquêtes ont commencé cinq jours après ce délai.

En réponse à notre audit, le Ministère a demandé à toutes les sociétés de soumettre des plans d'amélioration de la qualité au plus tard au mois de février 2016. Ces plans devaient cerner

les mesures qu'une société entend prendre pour donner suite aux constatations issues de l'audit. Les sociétés devaient par la suite soumettre des rapports d'étape trimestriels à compter du mois de mai 2016. Les rapports d'étape comprennent le taux de conformité de chaque société aux principales normes de protection, l'état d'avancement des mesures prévues qui sont décrites dans le plan d'amélioration de la qualité, et toute autre mesure que la Société prévoit prendre pour chaque norme de protection à l'égard de laquelle son taux de conformité est inférieur à 100 %. Les taux de conformité sont calculés en tenant compte de l'examen d'un échantillon dont la taille est suffisamment grande pour tirer des conclusions statistiquement significatives, ce qui peut nécessiter l'échantillonnage de centaines de dossiers de protection.

D'après les plus récents rapports d'étape (présentés en mars 2017), à la date du présent rapport de suivi, les taux de conformité variaient considérablement entre les sept sociétés. Ainsi, lorsqu'une enquête doit être amorcée, conformément aux normes, dans les 12 heures de la réception par la société d'un rapport soulevant des préoccupations relatives à la protection de l'enfance, les taux de conformité allaient de 77 % à 100 % (médiane de 93 %). Dans les dossiers de protection où les normes exigeaient qu'une enquête soit effectuée dans les 48 heures de la réception par la société d'un rapport, les taux de conformité variaient de 50 % à 100 % (médiane de 71 %). Enfin, dans les dossiers de protection où les normes exigeaient qu'une enquête commence dans les sept jours suivant la réception d'un rapport par la société, les taux de conformité allaient de 68 % à 97 % (médiane de 93 %). Compte tenu de la mise en oeuvre du RIPE et des processus opérationnels qui doivent être mis en place, les sociétés qui ne se conforment pas encore complètement estiment qu'elles atteindront une conformité de 100 % entre décembre 2017 et décembre 2020.

Les sociétés n'effectuaient pas toujours les visites à domicile et les examens des plans de services en temps opportun dans les cas où les enfants demeurent sous la responsabilité de leur famille

- *effectuer des visites à domicile et examiner les plans de services dans les délais prescrits dans les cas où les enfants demeurent sous la responsabilité de leur famille;*

  État : Pleinement mise en œuvre par les sept sociétés auditées d'ici décembre 2020

Détails

Lorsque l'enquête effectuée par une société a permis de conclure qu'un enfant a besoin de protection, mais qu'il n'a pas besoin d'être pris en charge par la société, l'enfant et la famille reçoivent les services de la société pendant que l'enfant demeure à la maison. Les normes de protection du Ministère obligent les chargés de cas de la société à se rendre chez lui une fois par mois. En outre, les sociétés doivent élaborer un plan de services, qui énonce les objectifs sur le plan de la sécurité et du bien-être de l'enfant, dans un délai d'un mois suivant la fin de l'enquête. Les chargés de cas de la société doivent examiner le plan de services avec la famille tous les six mois pendant que l'enfant et la famille reçoivent des services de protection de l'enfance.

Notre audit de 2015 a permis de constater que, même si les chargés de cas ont tenté de faire des visites à domicile prévues et non annoncées, les visites à domicile ne se sont pas produites chaque mois dans plus de la moitié des dossiers examinés. En outre, dans près des deux tiers des dossiers que nous avons examinés, les sociétés n'avaient pas élaboré de plan de services au cours du premier mois de services comme elles le devaient. Dans plus de la moitié des dossiers que nous avons examinés, les chargés de cas n'ont pas examiné les plans de services tous les six mois, ou encore ne les ont pas examinés du tout dans certains cas.

Les rapports d'étape trimestriels des sociétés sur leurs plans d'amélioration de la qualité

comprennent les taux de conformité pour les visites à domicile et l'élaboration et les examens des plans de services. À l'instar des taux de conformité pour la conduite d'enquêtes, les taux de conformité pour les visites à domicile et les examens des plans de services variaient aussi grandement entre les sept sociétés que nous avions visitées précédemment. Ainsi, les rapports d'étape de mars 2017 indiquent que les taux de conformité au chapitre des visites mensuelles à domicile oscillaient entre 28 % et 75 % (médiane de 59 %). En outre, les taux de conformité en ce qui concerne l'élaboration des plans de services dans un délai d'un mois suivant l'enquête se situaient entre 15 % et 83 % (médiane de 68 %). Enfin, les taux de conformité en ce qui a trait aux examens des plan de services allaient de 44 % à 64 % (médiane de 57 %). Les sept sociétés que nous avons auditées prévoient mettre en place des processus appropriés pour atteindre une conformité totale d'ici septembre 2018 à décembre 2020.

Les sociétés ne procédaient pas toujours à des visites et n'examinaient pas toujours les plans de soins en temps opportun dans les cas où les enfants sont pris en charge par des sociétés

- *examiner les plans des soins dans les délais prescrits dans les cas où les enfants sont pris en charge par des sociétés.*

  État : Pleinement mise en œuvre par les sept sociétés auditées d'ici mars 2020

Détails

Lorsqu'une société a conclu, à l'issue de son enquête, qu'un enfant doit être retiré de son domicile, l'enfant est pris en charge par la société et peut être placé chez une personne ayant un lien de parenté, dans une famille d'accueil ou dans un foyer de groupe. Dans ces cas, les chargés de cas de la société doivent préparer un plan de soins – conçu pour répondre aux besoins de l'enfant – dans un délai de 30 jours suivant le placement d'un enfant dans une famille d'accueil, un foyer de groupe ou chez une personne ayant un lien de parenté. Les chargés de cas doivent passer en revue le plan de soins avec l'enfant et la famille dans les 3 mois suivant le placement, et tous les 6 mois par la suite, jusqu'à ce que l'enfant soit libéré des soins de la société ou atteigne l'âge de 18 ans.

À la date de notre audit en 2015, nous avons constaté que, dans un quart environ des dossiers que nous avons examinés, les sociétés n'avaient pas élaboré de plan de soins dans un délai de 30 jours suivant le placement de l'enfant dans une famille d'accueil ou un foyer de groupe. De plus, dans plus de 10 % des dossiers que nous avons examinés, les chargés de cas n'ont pas examiné les plans de soins dans les délais prescrits.

Les rapports d'étape trimestriels des sociétés sur leurs plans d'amélioration de la qualité indiquent leurs taux de conformité aux fins de l'élaboration du plan de soins. Les taux de conformité à cet égard variaient aussi grandement entre les sept sociétés que nous avions visitées. Par exemple, les rapports d'étape de mars 2017 indiquent que les taux de conformité pour l'élaboration des plans de soins dans un délai d'un mois suivant le placement allaient de 46 % à 100 % (médiane de 87 %). Les sociétés dont les taux de conformité sont faibles prévoient être parfaitement conformes à cet égard d'ici septembre 2018 à mars 2020.

Il peut arriver que des sociétés ferment trop rapidement des dossiers de protection de l'enfance

Recommandation 2

Afin d'éviter la fermeture prématurée de dossiers de protection, les sociétés d'aide à l'enfance doivent s'assurer que les facteurs de risque existants ont été traités de manière appropriée avant de clore un dossier. Par ailleurs, un examen et une analyse de tous les dossiers rouverts doivent être effectués tous les ans pour déterminer s'il convient de prendre des mesures correctives

en vue de minimiser les fermetures prématurées de dossiers.

État : Quatre sociétés ont pleinement mis en œuvre cette recommandation. Trois sociétés ont réalisé peu de progrès, sinon aucun, à l'égard de cette recommandation.

Détails

Les sociétés sont censées fermer les dossiers de protection de l'enfance – concernant des enfants qui reçoivent des services de protection tout en demeurant avec leurs familles ainsi que les enfants qui sont confiés à une société – seulement lorsque les préoccupations en matière de protection ont été résolues et que l'enfant n'est plus à risque. Au cours de notre audit de 2015, notre examen d'un échantillon de dossiers de protection de l'enfance qui avaient été rouverts après avoir été fermés initialement a révélé que, dans près de la moitié des dossiers rouverts, les facteurs de risque étaient toujours présents ou n'avaient pas été réglés complètement au moment de la fermeture initiale du dossier.

Six des sept sociétés ont participé à une étude provinciale visant à déterminer pourquoi certains enfants ont besoin de services de protection des sociétés après que leur dossier de protection a été fermé. Cette étude, menée par l'Université de Toronto, a révélé que des problèmes chroniques, comme la négligence, étaient la raison la plus courante pour laquelle ces enfants avaient besoin de plus de protection. L'étude a également permis de constater que c'est en raison des mêmes problèmes ou facteurs de risque, et non de l'émergence de nouveaux problèmes ou de nouveaux risques, que ces enfants avaient besoin à nouveau de services de protection. Par suite de cette étude, en mars et avril 2017, l'Association a fourni de l'information à toutes les sociétés concernant les facteurs de risque associés aux dossiers rouverts. L'Association a également fourni un cadre pour aider les sociétés à trouver des stratégies leur permettant de veiller à ce que les facteurs de risque associés aux dossiers rouverts soient résolus avant de fermer les dossiers de protection de l'enfance. Les sept sociétés ont achevé le cadre, et cinq d'entre elles ont mis en oeuvre des stratégies consistant notamment à fournir des conseils et des outils de référence au personnel lors de la fermeture des dossiers de protection de l'enfance. Les deux autres sociétés ont déclaré qu'elles devront recueillir plus de renseignements pour déterminer la stratégie appropriée.

Les rapports d'étape de mars 2017 de six des sept sociétés ont fait état d'une diminution des taux de réouverture, passant d'une moyenne de 20 % à 17 % entre 2010-2011 et 2014-2015. La septième société ne pouvait pas déclarer ses taux de réouverture en raison de limitations dans son ancien système de gestion des cas. Elle a depuis mis en oeuvre le RIPE, ce qui lui permettra d'assurer le suivi de ses taux de réouverture et d'en faire rapport.

Depuis notre audit, quatre des sept sociétés ont examiné un échantillon de dossiers de protection rouverts pour déterminer les raisons de la réouverture. Les examens ont confirmé que jusqu'à la moitié des dossiers de protection comportaient, lors de la réouverture, les mêmes risques — comme le préjudice émotionnel ou l'exposition à un conflit — qui existaient à la date où le dossier a été créé. L'une des sociétés a constaté qu'un cinquième des dossiers qu'elle a examinés auraient été fermés trop rapidement. Une autre société a procédé à une analyse ponctuelle détaillée afin de déterminer quels risques allaient vraisemblablement exister à la réouverture. Cette société a également examiné des dossiers de protection à risque élevé pour déterminer si les raisons de la fermeture avaient été documentées, et elle a constaté que 40 % des dossiers de protection à risque élevé ne contenaient aucune explication concernant la fermeture. Les sociétés ont indiqué qu'elles prévoient continuer de surveiller ces facteurs de risque afin de déterminer les améliorations qui doivent être apportées pour réduire les taux de réouverture de dossiers.

Parmi les trois sociétés qui n'ont pas analysé les dossiers rouverts, l'une d'elles a déclaré qu'il n'était pas possible d'effectuer l'analyse en raison des limites du RIPE, et qu'elle s'attend à être en mesure

d'effectuer une telle analyse d'ici décembre 2020. Une société a élaboré un modèle d'analyse de dossier, que le personnel devrait utiliser pour s'assurer que les dossiers de protection ne sont pas fermés prématurément, et prévoit revoir la mise en œuvre de ce modèle en décembre 2017. La troisième a commencé à analyser les données recueillies dans l'analyse menée en juin 2017 dans l'ensemble de la province.

Des plans visant à aider les jeunes à se préparer à devenir autonomes ne sont pas toujours en place ou ceux qui sont en place ne sont pas toujours surveillés par les sociétés

Recommandation 3

Afin d'accroître la mesure dans laquelle le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes (SSCJ) aide les jeunes à effectuer leur transition vers l'autonomie et l'âge adulte :

- *les sociétés d'aide à l'enfance doivent s'assurer que des ententes signées sont en place et que des plans pour les jeunes sont établis, examinés et mis à jour en conséquence;*

  État : Pleinement mise en oeuvre par les sept sociétés d'ici décembre 2018

Détails

Le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes (SSCJ) vise à offrir des soutiens financiers et non financiers aux jeunes (âgés de 18 à 20 ans inclusivement) pour les aider à devenir autonomes. Les politiques du Ministère exigent des sociétés qu'elles concluent une entente avec les jeunes qui reçoivent des soutiens et élaborent un plan pour les jeunes afin d'établir des objectifs fondés sur les points forts et les besoins des jeunes dans les 30 jours suivant la finalisation de l'entente. Les chargés de cas des sociétés doivent tous les trois mois discuter des progrès réalisés par les jeunes pour atteindre ces objectifs.

Dans certains des dossiers que nous avons examinés lors de notre audit de 2015, nous avons constaté que soit aucune entente n'avait été conclue, soit celles qui avaient été conclues n'avaient pas été signées par toutes les parties (à savoir, le jeune, le chargé de cas et le directeur général de la société). Nous avons également constaté que, dans un quart environ des dossiers que nous avons examinés, le plan pour les jeunes n'a pas été élaboré dans le délai de 30 jours suivant la finalisation de l'entente, ou encore il n'a pas été élaboré du tout. De plus, dans près de la moitié des dossiers que nous avons examinés, le chargé de cas de la société n'a pas examiné le plan pour les jeunes — avec le jeune — tous les trois mois, comme il y était tenu.

Cinq des sept sociétés que nous avons visitées ont surveillé leur conformité aux politiques du Ministère au moyen de leurs systèmes de gestion de cas ou de leurs audits. Les taux de conformité variaient de 38 % à 98 % entre 2015 et 2017. Les sociétés qui surveillent leur conformité nous ont indiqué que la conformité à cette exigence dépend de facteurs externes. Par exemple, la société ne peut se garder d'offrir des soutiens aux jeunes qui refusent de signer le plan pour les jeunes. Les deux sociétés qui ne font pas encore le suivi de leur conformité à cette exigence s'attendent à pouvoir le faire d'ici décembre 2017 à décembre 2018.

En janvier 2017, l'une des sept sociétés a créé un groupe de travail chargé d'examiner les problèmes et les mesures possibles des résultats liés aux plans pour les jeunes. À long terme, le groupe de travail vise à collaborer avec les établissements d'enseignement de niveau supérieur pour élaborer des mesures des résultats afin d'évaluer l'utilité du Programme SSCJ auprès des jeunes qui quittent les sociétés pour faire la transition à une existence autonome.

La capacité des sociétés d'influer sur les jeunes est limitée par le fait qu'on n'exige pas que les jeunes participent activement à la planification de leur transition

- *Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit procéder à une évaluation afin de déterminer si les soutiens fournis dans le cadre du Programme SSCJ qui ne sont pas conditionnels à la réalisation de progrès avérés vers l'atteinte des objectifs liés à la transition du jeune vers l'autonomie et l'âge adulte donnent de meilleurs résultats pour les jeunes (comparativement aux soutiens conditionnels à la réalisation de tels progrès).*

  État : Peu ou pas de progrès

Détails

Au cours de notre audit de 2015, nous avons constaté que les mesures de soutien offertes aux jeunes ne dépendent pas des progrès réalisés par les jeunes pour atteindre leurs objectifs, tels qu'ils sont énoncés dans le plan pour les jeunes. Dans près de la moitié des dossiers que nous avons examinés, nous n'avons trouvé aucune preuve que les jeunes avaient fait des efforts raisonnables pour se préparer à une vie autonome. Le Ministère a déclaré qu'il envisagerait d'évaluer le bien-fondé d'une politique rendant l'offre de soutiens conditionnelle aux progrès réalisés ainsi que d'autres possibilités d'aider les jeunes dans le cadre du Programme.

À la date du présent rapport de suivi, le Ministère n'avait pas encore modifié sa position selon laquelle les soutiens du Programme SSCJ ne seraient pas liés aux objectifs d'un jeune. Or, en avril 2016, il a engagé un expert-conseil pour analyser les indicateurs de rendement existants du programme de services de protection de l'enfance et pour recommander des améliorations possibles de ces indicateurs. L'analyse comprenait l'évaluation d'autres composantes, y compris le Programme SSCJ, afin de mesurer leur rendement. Parmi les mesures d'extrants, mentionnons le nombre total de jeunes recevant des soutiens financiers, la somme moyenne du soutien financier reçu par les jeunes et le type de soutien financier fourni. Le Ministère travaille actuellement à déterminer les données potentielles sur les résultats du Programme SSCJ que recueillent les sociétés.

Les écarts dans les charges de travail des chargés de cas d'une société à une autre peuvent influer sur l'uniformité de la prestation de services

Recommandation 4

Afin d'assurer la prestation efficace et efficiente des services de protection de l'enfance conformément aux exigences stipulées dans les lois, les règlements, les politiques et les programmes, l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance doit collaborer avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse dans le but :

- *d'élaborer des points repères standard concernant les charges de travail pour les services de protection de l'enfance, sur lesquels les sociétés d'aide à l'enfance et le Ministère pourront s'appuyer pour comparer périodiquement les charges de travail et s'assurer que celles-ci sont raisonnables;*

  État : En voie d'être pleinement mise en œuvre d'ici l'automne 2019

Détails

À la date de notre audit de 2015, le Ministère n'avait pas établi de normes en matière de charge de travail que les sociétés pouvaient utiliser pour évaluer la charge de travail de leurs employés et s'assurer qu'elles comptaient suffisamment d'employés pour offrir des services de protection de l'enfance appropriés en temps opportun. Notre analyse des données sur le personnel et les services communiquées par les 47 sociétés ontariennes en 2014-2015 a permis de relever une vaste gamme de ratios de charge de travail parmi les sociétés. Par exemple, le nombre total d'enquêtes ouvertes au cours de l'année allait de 50 à 111 par chargé

de cas. L'Association a indiqué qu'elle collaborerait avec le Ministère pour élaborer des points repères en matière de charge de travail.

À la date du présent rapport de suivi, ni le Ministère, ni l'Association n'avaient pris de mesures à cet égard. Selon le Ministère, il lui revient d'établir la stratégie globale, les objectifs et les priorités du programme des services de protection. Parce que les sociétés sont des entités juridiques indépendantes régies par des conseils d'administration indépendants, le Ministère affirme qu'il ne peut donner aucun ordre aux sociétés au sujet de leurs structures de dotation. Il nous a aussi fait savoir que les sociétés sont les mieux placées pour déterminer les structures de dotation appropriées pour répondre à leurs obligations législatives et pour offrir des services adaptés aux enfants et aux jeunes. Cela, en dépit du fait que, comme nous l'avons mentionné à la **section 3.02, Sociétés d'aide à l'enfance** de notre *Rapport annuel 2006*, le Ministère avait établi, avant avril 20013, des repères pour la charge de travail, sur lesquels était fondé le financement octroyé aux sociétés. L'Association n'a pris aucune mesure et elle nous a informés qu'elle ne peut pas donner suite à la recommandation tant qu'elle ne reçoit pas de soutien du Ministère.

Le Ministère nous a indiqué qu'il examinera les charges de travail et leur incidence sur l'uniformité des services de protection de l'enfance dans la province, et qu'il fera intervenir le secteur du bien-être de l'enfance dans cet examen. Le travail devrait être terminé d'ici l'automne 2019.

Les différences dans les services offerts par les sociétés se traduisent par un manque d'uniformité des soutiens que reçoivent les familles

- *déterminer les répercussions qu'ont les écarts dans les services fournis par les sociétés sur la qualité des services de protection de l'enfance à l'échelle de la province, et élaborer un plan pour s'assurer que les enfants et les familles bénéficient d'un accès équitable aux services dont ils ont besoin partout en Ontario.*

État : Ne sera pas mise en oeuvre

Détails

Les sept sociétés que nous avons visitées durant notre audit de 2015 variaient en taille et au niveau des services qu'elles fournissaient. Certaines sociétés visitées, par exemple, avaient des cliniques médicales et dentaires sur place, des infirmières autorisées qui venaient s'ajouter à leur personnel de première ligne et des soutiens spécialisés à domicile (comme l'aide aux conflits entre parents et adolescents). À la date de notre audit, l'Association a déclaré qu'elle acceptait volontiers de collaborer avec le Ministère pour évaluer l'incidence des différences dans les soutiens fournis par les sociétés sur la qualité des services de protection de l'enfance à l'échelle de la province.

Depuis notre audit de 2015, l'Association a animé des séances entre sociétés pour déterminer les raisons des différences au niveau des services. Toutefois, l'Association n'a pas reçu le soutien du Ministère pour effectuer une analyse exhaustive de l'incidence de ces différences. Le Ministère a déclaré qu'il appartient à l'Association et aux sociétés de donner suite à cette recommandation, car il croit que chaque société devrait élaborer des modèles de dotation qui répondent à ses besoins particuliers. Le Ministère s'est engagé à revoir le modèle de financement en 2017-2018, y compris la répartition du financement en fonction des besoins de chaque société.

Le Ministère a également indiqué qu'il exige des sociétés qu'elles se conforment aux normes de protection de l'enfance, pour faire en sorte que les services de protection soient fournis en utilisant un cadre cohérent d'application obligatoire.

Réponse du vérificateur général

Nous croyons qu'il s'agit d'une recommandation importante et que le Ministère devrait collaborer avec l'Association pour que les enfants et les familles aient accès à des services de protection uniformes à l'échelle de l'Ontario. Le Ministère est

chargé d'administrer le programme de services de protection de l'enfance et il doit veiller notamment à ce que les enfants et les familles de partout dans la province aient accès aux mêmes services.

Des économies de coûts pourraient être réalisées en fusionnant des sociétés et en établissant des ententes de services partagés

Recommandation 5

Pour s'assurer que le financement destiné aux services de protection de l'enfance est utilisé de manière appropriée afin d'offrir des services directs aux enfants et aux familles, les sociétés d'aide à l'enfance doivent collaborer avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse afin de repérer les occasions d'améliorer la prestation des services (notamment au moyen d'autres fusions et de services partagés) en veillant à ce que le principal élément pris en compte soit les besoins des enfants.

État : Pleinement mise en oeuvre d'ici août 2019

Détails

À la date de notre audit de 2015, nous avons constaté que les coûts directs liés à la prestation de services de protection de l'enfance variaient beaucoup d'une société à une autre dans la province. Notre analyse des données des sociétés a révélé qu'environ 13 % des dépenses des sociétés étaient liées aux fonctions administratives, à la formation et au recrutement, à la promotion et à la publicité, ainsi qu'à des évaluations spécialisées, comme les tests de dépistage de drogues et les services psychologiques. Il serait possible de réaliser des économies en mettant en oeuvre ces fonctions commerciales et peut-être d'autres fonctions comme les services partagés au sein de toutes les sociétés de manière qu'elles puissent consacrer plus d'argent aux services fournis directement aux enfants et à leurs familles.

En août 2016, l'Association, le Ministère et le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs ont conclu une entente de paiement de transfert aux fins d'un projet de mise en oeuvre du Programme de services partagés. Grâce à ce programme, l'Association fournira des services communs — comme l'acquisition de biens et de services, la formation, les communications et la gestion et l'analyse des données — aux sociétés participantes. Le Programme offre également aux sociétés la possibilité de s'inscrire à des services additionnels — par exemple, un centre d'appels après les heures de travail, des vérifications des antécédents et des services de traduction — moyennant des frais de service.

À la date de notre rapport de suivi, 32 sociétés avaient signé une entente avec l'Association afin de participer au Programme, et 5 autres sociétés s'apprêtaient à le faire. Les sept sociétés visitées lors de notre audit de 2015 ont signé des ententes avec l'Association pour participer au Programme ou ont l'intention de le faire. Parallèlement, l'une des sociétés a également conclu une entente de services partagés avec une société voisine pour la formation, l'examen annuel de ses foyers de groupe et les soins thérapeutiques à la famille.

Le projet devrait être entièrement mis en oeuvre d'ici août 2019. Voir la **section 1.03 (Programme des services de protection de l'enfance – Ministère)** du présent document de suivi de notre Rapport annuel pour obtenir plus de détails sur le Programme de services partagés.

Des dépenses excessives et discutables effectuées par un directeur général ont été approuvées par le conseil d'administration de la société

Recommandation 6

Le conseil d'administration de chacune des sociétés d'aide à l'enfance doit s'assurer qu'il surveille les dépenses de la société assez soigneusement pour que les fonds soient utilisés comme il se doit aux fins de la prestation des services de protection de l'enfance.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit de 2015, notre examen des frais de carte de crédit des cadres supérieurs de l'une des sociétés que nous avons visitées a permis de constater des dépenses excessives et discutables par son ancien directeur général. Les dépenses n'étaient pas accompagnées d'une documentation démontrant qu'elles avaient été engagées aux fins des activités de la société, mais elles ont néanmoins été approuvées par le conseil d'administration de la société. Le conseil a reconnu qu'il aurait dû faire preuve de plus de rigueur dans sa surveillance des dépenses. Le Ministère a également souligné — dans le cadre d'un examen distinct qui était en cours durant notre audit de 2015 — des préoccupations similaires concernant la supervision des dépenses des directeurs généraux dans une autre société.

Depuis notre audit, l'Association a mis au point divers mécanismes de gouvernance pour toutes les sociétés. Ainsi, elle a mis en place en 2015 un outil d'autoévaluation permettant aux membres du conseil d'administration de mesurer la qualité de leur propre rendement. En juin 2016, l'Association a également fourni aux conseils d'administration de toutes les sociétés un guide des bonnes pratiques de gouvernance.

Trois des sept sociétés que nous avons visitées lors de notre audit de 2015 ont aussi apporté des changements à leurs politiques. La société à l'égard de laquelle notre audit de 2015 a révélé des dépenses excessives et discutables par son ancien directeur général a engagé un expert-conseil externe pour améliorer ses politiques en matière d'approvisionnement, de remboursement et de dépenses. Dans le cas des sept sociétés, sauf une, que nous avons visitées précédemment, les conseils d'administration sont dotés d'un comité permanent des finances qui examine régulièrement l'information financière pour veiller à ce que les activités financières soient conformes aux exigences du secteur parapublic. L'autre société a nommé, à son conseil d'administration, un membre possédant des antécédents en finances (un trésorier) pour examiner les questions financières se rapportant aux activités de la société. Elle a aussi mis à jour ses politiques de gouvernance pour former, au besoin, un comité spécial des finances, par exemple pour sélectionner un auditeur et pour examiner et approuver les états financiers audités de la société. Le comité spécial sera dirigé par le trésorier du conseil d'administration.

Chapitre 1

Section

1.03

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Programme des services de protection de l'enfance – Ministère

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.03 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	**État des mesures recommandées**				
		Pleinement mise en œuvre	**En voie de mise en œuvre**	**Peu ou pas de progrès**	**Ne sera pas mise en œuvre**	**Ne s'applique plus**
Recommandation 1	3	1	2			
Recommandation 2	1		1			
Recommandation 3	1		1			
Recommandation 4	1			1		
Recommandation 5	1		1			
Recommandation 6	1		1			
Recommandation 7	1		1			
Recommandation 8	1		1			
Recommandation 9	3	1	1	1		
Total	**13**	**2**	**9**	**2**	**0**	**0**
%	**100**	**15**	**70**	**15**	**0**	**0**

Conclusion globale

D'après les renseignements fournis par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère), au 17 juillet 2017, deux (15 %) des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* avaient été pleinement mises en oeuvre. Par exemple, depuis notre dernier audit, le Ministère a évalué les indicateurs de rendement proposés qu'il compte déployer pour s'assurer qu'ils permettront une évaluation adéquate des résultats à court et à long terme du programme des services de protection de l'enfance et des enfants qui bénéficient des services de protection de l'enfance. Le Ministère a réalisé des progrès dans la mise en œuvre de neuf (70 %) des mesures que nous avions recommandées. Il a notamment embauché

un expert-conseil chargé d'établir des systèmes efficaces de collecte de données et de production de rapports à chaque société d'aide à l'enfance (la société) d'ici 2020 ainsi que de mettre en place un processus pour la communication de données complètes et exactes sur les nouveaux indicateurs de rendement à jour. Par ailleurs, l'Assemblée législative a adopté la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, qui relève l'âge de la protection afin d'inclure tous les enfants âgés de moins de 18 ans. En juillet 2017, le Ministère a lancé un plan directeur comportant des mesures pour faire en sorte que tous les cas de non-conformité d'établissements détenteurs d'un permis (comme les foyers de groupe et les organismes de garde nourricière) soient documentés, déclarés et traités en temps opportun par les fournisseurs de services en établissement. En outre, le Ministère mettra bientôt en oeuvre un outil de suivi de l'information qui aidera à s'assurer que les sociétés d'aide à l'enfance donnent suite rapidement à toutes les recommandations qui sont formulées à leur intention à la suite des examens des décès d'enfants.

Le Ministère a fait peu de progrès, voire aucun, à l'égard des deux (15 %) recommandations restantes. Par exemple, il n'a pas créé de mécanismes pour confirmer que les directives et les recommandations émises à l'intention d'une société d'aide à l'enfance pour des raisons de non-conformité aux exigences de la Loi et du programme sont prises en compte et que des mesures correctives sont apportées. Le Ministère n'a pas estimé les coûts globaux de la mise en oeuvre du Réseau d'information pour la protection de l'enfance et n'a pas évalué l'incidence qu'aura ce système sur la capacité des sociétés d'aide à l'enfance de fournir les services de protection de l'enfance obligatoires en respectant leur affectation budgétaire, et il n'a pas non plus déterminé comment ces coûts seront financés.

Contexte

En Ontario, les services de protection de l'enfance relèvent de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi), dont le but premier consiste à promouvoir l'intérêt véritable de l'enfant, sa protection et son bien-être. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) administre le programme des services de protection de l'enfance dans le cadre duquel il passe des contrats avec 47 (48 au moment de notre audit de 2015) sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) locales sans but lucratif qui assurent la prestation des services de protection de l'enfance dans l'ensemble de l'Ontario. Certains enfants recevant les services des sociétés, y compris les pupilles de la Couronne, vivent dans un foyer de groupe, une famille d'accueil, avec des proches ou vivent seuls.

Les services fournis dans le cadre de la plupart des programmes qu'administrent les ministères sont tributaires des fonds disponibles; toutefois, la loi qui régit le programme des services de protection de l'enfance exige que chaque société fournisse tous les services de protection de l'enfance obligatoires à tous les enfants admissibles. Autrement dit, il ne peut y avoir de liste d'attente pour les services de protection de l'enfance.

Le Ministère a transféré 1,48 milliard de dollars aux sociétés en 2016-2017 (1,47 milliard en 2014-2015) pour les aider à financer leurs dépenses. Jusqu'en 2012-2013, les montants transférés aux différentes sociétés reposaient sur le financement antérieur. Toutefois, depuis 2013-2014, le financement accordé par le Ministère est calculé au moyen d'une formule basée sur les besoins socioéconomiques de la collectivité dans laquelle est située la société et sur le volume de cas dont celle-ci s'occupe. Les sociétés ne sont pas autorisées à dépenser un montant plus élevé que le financement qu'elles reçoivent, et le nouveau modèle de financement n'alloue toujours pas les fonds en fonction des besoins des sociétés liés aux services.

Les Ontariens s'attendent à ce que les services de protection de l'enfance garantissent que les enfants et leurs familles reçoivent les soins et le soutien dont ils ont besoin. Le Ministère doit disposer de processus de surveillance et de reddition de comptes adéquats pour aider les sociétés à s'acquitter de leurs obligations en matière de prestation de services de sorte que les enfants et les familles obtiennent, au moment où ils en ont besoin, des services de protection qui conviennent à leur situation.

Il est ressorti de notre audit de 2015 que le Ministère ne pouvait pas assurer une surveillance efficace des sociétés, car il ne disposait pas de renseignements suffisants sur les services de protection que les sociétés fournissaient à la plupart des enfants qu'elles servent. En outre, le Ministère n'avait pas établi de cibles lui permettant de mesurer les progrès réalisés par les sociétés à l'égard des indicateurs de rendement qu'il a instaurés en mars 2015.

Le Ministère devait également en faire davantage pour s'assurer que les pressions auxquelles étaient soumises les sociétés ne dépassaient pas le financement qui leur est alloué et que les problèmes associés à la mise en oeuvre du nouveau système centralisé, soit le Réseau d'information pour la protection de l'enfance, n'empêchaient pas les sociétés de fournir des services de protection de l'enfance.

Nous avions notamment observé ce qui suit :

- Le Ministère devait prendre des mesures pour donner suite aux données indiquant que les jeunes qui ont reçu des services de protection étaient confrontés à des défis importants au moment de mener une vie autonome. Par exemple, selon un sondage effectué par l'Association ontarienne des sociétés d'aide à l'enfance, seulement 46 % des jeunes admissibles pris en charge par les sociétés avaient obtenu un diplôme d'études secondaires en 2013, comparativement à la moyenne ontarienne de 83 %. De plus, l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes estimait que 43 % des jeunes sans abri avaient reçu des services de protection de l'enfance, et que les jeunes ayant quitté la prise en charge des sociétés étaient surreprésentés dans le système de justice pour la jeunesse, le système de santé mentale et le système des refuges.
- Les examens annuels des dossiers des pupilles de la Couronne menés pour évaluer si leurs besoins avaient été comblés ont cerné des sujets de préoccupation qui revenaient d'une année à l'autre. Les problèmes relevés comprenaient notamment l'absence d'un plan de soins établi indiquant les forces, les besoins et les objectifs de l'enfant et mis à jour en fonction des progrès de celui-ci pour assurer une surveillance de la prise en compte en temps opportun de ses besoins.
- La surveillance ministérielle des pupilles ne relevant pas de la Couronne qui bénéficient de services de protection était restreinte, car le Ministère n'examinait pas les dossiers de ces pupilles.
- Les inspections ministérielles aux fins de l'octroi d'un permis avaient révélé des sujets de préoccupation récurrents et irrésolus, par exemple des plans de soins (servant à consigner les progrès du développement de l'enfant) qui n'étaient pas établis dans le délai requis.
- Le Réseau d'information pour la protection de l'enfance (le Réseau) du Ministère ne procurait pas les avantages promis malgré les investissements considérables de temps et d'argent. Le Ministère prévoyait que toutes les sociétés utiliseraient le Réseau à la fin de 2014-2015 et que le coût total serait de 150 millions de dollars. Or, à la fin de l'exercice en question, le Réseau avait été déployé dans seulement 5 des 47 sociétés que compte la province. Le nouveau plan du Ministère prévoit que le Réseau sera déployé dans le reste des sociétés d'ici la fin de 2019-2020 et que le coût total estimatif de sa mise en oeuvre sera de 200 millions de dollars.

Dans notre rapport d'audit de 2015, nous avions recommandé que le Ministère prenne les mesures suivantes :

- surveiller et évaluer de façon adéquate le rendement des sociétés, et cerner les possibilités d'améliorer les services de protection;
- tenir compte des commentaires reçus par les sociétés pour élargir les services de protection de l'enfance à tous les enfants âgés de moins de 18 ans;
- examiner les dossiers des sociétés se rapportant aux pupilles ne relevant pas de la Couronne qui bénéficient de services de protection de l'enfance;
- veiller à ce que le financement octroyé aux sociétés soit fonction des besoins de chaque société;
- collaborer avec les sociétés pour repérer les améliorations possibles de la prestation de leurs services;
- déterminer le coût de la mise en oeuvre du Réseau dans le reste des sociétés et l'incidence de ces coûts sur la capacité de celles-ci de fournir les services de protection de l'enfance obligatoires tout en respectant leur affectation budgétaire, et définir le mode de financement de ces coûts.

Notre rapport de 2015 contenait 9 recommandations préconisant 13 mesures pour donner suite aux constatations de notre audit. Le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril et le 20 juillet 2017. Nous avons obtenu du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) une déclaration écrite nous informant qu'au 1er septembre 2017, il nous avait fourni des renseignements à jour complets sur l'état des recommandations que nous avions formulées dans notre audit initial, deux ans auparavant.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations ainsi que les mesures connexes sont décrits dans les sections suivantes.

Le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants pour surveiller le rendement du programme des services de protection de l'enfance

Recommandation 1

Pour surveiller et évaluer de façon adéquate le rendement du programme des services de protection de l'enfance et celui des sociétés d'aide à l'enfance qui fournissent les services de protection, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *évaluer les indicateurs de rendement proposés qu'il compte déployer pour qu'ils ciblent vraiment les aspects qui permettront une évaluation adéquate des résultats à court et à long terme du programme et des enfants qui bénéficient des services de protection de l'enfance;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que le Ministère ne disposait pas de renseignements suffisants pour surveiller et évaluer le rendement global du programme des services de protection de l'enfance ou le rendement de chaque société dans la prestation des services de protection de l'enfance. Nous avions constaté qu'avant la fin de 2014-2015, le Ministère recueillait des données et publiait des résultats relativement à cinq nouveaux indicateurs de rendement, afin d'améliorer la surveillance du rendement des sociétés. À la fin de 2016-2017, il prévoyait mettre en oeuvre 21 indicateurs de rendement additionnels. Toutefois, selon l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance

(AOSAE), de nombreuses sociétés éprouvaient des problèmes importants à extraire les données nécessaires pour rendre compte des indicateurs de rendement. Ces problèmes étaient attribuables notamment à des limites techniques, par exemple les données qui n'avaient jamais été consignées dans les systèmes de gestion de cas des sociétés, ainsi que les données disponibles mais difficiles à extraire parce qu'elles figuraient dans un champ de texte. Par conséquent, beaucoup de sociétés n'avaient pas encore présenté de rapport sur les cinq indicateurs existants. Nous nous étions donc interrogés sur la capacité du Ministère à recueillir de façon efficace des données sur les 21 indicateurs supplémentaires auprès de chaque société avant la fin de l'exercice 2016-2017 et à les analyser.

Depuis notre audit, l'AOSAE a publié, en février 2017, un rapport contenant des recommandations à l'intention du Ministère qui était fondé sur un examen des 26 indicateurs provinciaux, soit les cinq indicateurs établis en 2014-2015 et les 21 indicateurs supplémentaires qui, au moment de notre audit, devaient être mis en oeuvre en 2016-2017. L'AOSAE a évalué leur pertinence et leur efficacité pour mesurer les résultats concernant les enfants et les jeunes, ainsi que leur utilité pour les sociétés aux fins de la collecte et de la communication des données. L'examen, soutenu par le Ministère, a été exécuté entre 2013 et 2016 en collaboration avec un certain nombre d'intervenants, dont des universités et des experts-conseils en technologie de l'information. Dans le cadre de l'examen, l'AOSAE a signé des ententes de partage des données avec 46 des 47 sociétés qui existaient alors (depuis, une autre société a été établie, ce qui porte à 48 le nombre total de sociétés au moment de notre suivi). Les 26 indicateurs provinciaux originaux ont été ramenés à 21 nouveaux indicateurs proposés qui, selon l'AOSAE, devraient permettre de mieux évaluer les résultats à court et à long terme du programme des services de protection de l'enfance et des enfants qui bénéficient des services de protection de l'enfance.

- *recueillir des données auprès de chaque société sur chacun des indicateurs de rendement confirmés et les analyser pour repérer les tendances qui nécessitent un suivi ou la prise de mesures correctives à l'échelle du programme ou dans une société;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2020

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté qu'à la fin de 2014-2015, les données publiées par le Ministère sur les cinq nouveaux indicateurs de rendement étaient incomplètes puisque les sociétés n'avaient pas toutes fourni de données liées aux indicateurs. En outre, étant donné que le Ministère avait recueilli ces données de manière globale par l'intermédiaire d'un tiers au lieu de les recueillir auprès de chaque société, il lui a été impossible d'effectuer une comparaison ou une analyse valable du rendement des sociétés ou d'effectuer, le cas échéant, un suivi individuel.

Depuis notre audit, le Ministère a embauché, au début de 2017, un expert-conseil chargé de recueillir, auprès de toutes les sociétés, des données sur les 5 indicateurs de rendement qui doivent faire l'objet de rapports publics, et d'établir des systèmes de rapports dans chaque société aux fins de la communication de données complètes et exactes sur les 21 nouveaux indicateurs de rendement proposés. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il s'attendait à ce que l'expert-conseil achève ce travail d'ici 2020. Jusqu'à ce que cela soit fait, les données actuelles relatives aux cinq indicateurs établis demeureront incomplètes et continueront d'être recueillies de manière globale auprès de toutes les sociétés, et le Ministère ne sera donc pas en mesure de repérer les tendances qui nécessitent un suivi ou la prise de mesures correctives à l'échelle du programme ou dans une société.

- *analyser les résultats des enfants qui bénéficient de services de protection pour cerner les possibilités d'améliorer ces services et, au bout du compte, l'avenir de ces derniers.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2020

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère devait mieux analyser et évaluer le rendement des sociétés et les raisons des résultats obtenus du programme des services de protection de l'enfance. D'après les renseignements disponibles, nous avions remarqué que beaucoup de jeunes éprouvaient des difficultés après avoir reçu des services de protection. Plus particulièrement, les taux d'obtention d'un diplôme d'études secondaires chez les jeunes pris en charge par les sociétés étaient inférieurs à la moyenne provinciale. En outre, de nombreux rapports remontant au milieu des années 1980 indiquaient que les jeunes ayant quitté la prise en charge étaient surreprésentés dans le système de justice pour la jeunesse, le système de santé mentale et le système des refuges.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il s'attend à ce que les sociétés commencent à communiquer des données complètes et exactes relatives aux 21 nouveaux indicateurs de rendement proposés à compter de 2020. Il commencera alors à utiliser ces données afin d'analyser le rendement des sociétés et de repérer les possibilités de changements et d'améliorations pour le programme des services de protection de l'enfance. D'ici là, le Ministère fera de son mieux pour repérer les possibilités de changements et d'améliorations au moyen des données qui sont actuellement communiquées relativement aux cinq indicateurs de rendement établis.

Les enfants de 16 et 17 ans qui ne se sentent pas en sécurité n'ont pas accès aux services de protection

Recommandation 2

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit tenir compte des commentaires reçus au sujet de l'extension des services de protection de l'enfance à tous les enfants de moins de 18 ans, de manière qu'ils bénéficient tous d'une protection contre la violence et la négligence.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, qui régit les services de protection de l'enfance en Ontario, ne s'appliquait pas aux enfants âgés de plus de 15 ans, à moins qu'ils soient visés par une ordonnance judiciaire de protection. Nous avions remarqué que plusieurs provinces canadiennes fournissaient ces services jusqu'à l'âge de 18 ans, tandis que les enfants de 16 et 17 ans en Ontario qui ne se sentent pas en sécurité dans leur contexte familial ne pouvaient pas obtenir de services de protection de l'enfance.

Depuis notre audit, la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille* a été adoptée et a reçu la sanction royale le 1er juin 2017. La nouvelle Loi étend les services de protection de l'enfance aux enfants de moins de 18 ans. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il prévoyait que les dispositions de la Loi relatives au relèvement de l'âge de protection soient promulguées d'ici la fin de 2017, alors que les autres dispositions entreraient en vigueur au printemps 2018. Le Ministère a mentionné qu'il menait des consultations auprès d'intervenants pour élaborer une directive de politique à l'intention des sociétés relativement à l'approche de prestation de services aux jeunes de 16 et de 17 ans qui ont besoin de protection.

Le Ministère exerce une surveillance limitée des enfants qui reçoivent des services de protection

Recommandation 3

Pour mieux garantir que tous les enfants et les jeunes qui bénéficient de services de protection de l'enfance sont en sécurité et reçoivent des soins qui répondent à leurs besoins, conformément aux exigences de la Loi et du programme ministériel, le ministère des Services à

l'enfance et à la jeunesse doit examiner les dossiers des sociétés d'aide à l'enfance se rapportant aux pupilles ne relevant pas de la Couronne qui bénéficient de ces services.

État : En voie de mise en œuvre d'ici 2030-2034

Détails

En réponse aux constatations de notre audit du programme ministériel des services d'aide à l'enfance en 2006, le Ministère avait dit qu'il rétablirait les examens périodiques des dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne. Ces examens avaient été abandonnés en 2003 même s'ils avaient révélé de nombreux cas où des sociétés ne respectaient pas les exigences de la Loi et du programme ministériel. Dans le cadre du suivi que nous avons effectué en 2008 de notre rapport de 2006, le Ministère nous a dit qu'il avait élaboré un processus d'examen des dossiers qui comprendrait, à compter de 2008, des examens réguliers des dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne. Toutefois, pendant notre audit de 2015, nous avons appris que le Ministère n'avait pas mis en oeuvre ces examens (ou un autre processus d'examen visant ces enfants) et que cela faisait plus de 10 ans qu'il n'avait pas effectué d'examens réguliers des dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne.

Depuis notre audit, dans le cadre de sa nouvelle approche en matière de responsabilisation fondée sur les recommandations de l'ancienne Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance, le Ministère a mis à l'essai avec succès un nouveau processus d'examen complet dans deux sociétés vers le milieu de 2015. Dans le nouveau processus, des examens de bout en bout, ou complets, sont effectués auprès de sociétés individuelles pour cerner les occasions et priorités d'amélioration touchant la gouvernance, la gestion des opérations et la prestation des services, la gestion financière et la fonction de contrôle, les résultats des clients et la gestion du rendement. Dans le cadre de ce processus, le Ministère vérifie si les sociétés ont mis en place des processus appropriés pour surveiller leur conformité aux exigences de la Loi et du programme, y compris envers les pupilles ne relevant pas de la Couronne, et si elles réalisent des examens internes à cette fin. Par la suite, après avoir intégré les leçons tirées des projets pilotes, le Ministère a lancé le nouveau processus d'examen en août 2016. Au moment de notre suivi, le Ministère avait achevé un examen de bout en bout dans une société supplémentaire, et il procédait à un examen dans une quatrième société. En se fondant sur les ressources dont il dispose actuellement, le Ministère estimait qu'il faudrait de 13 à 17 ans pour achever des examens complets dans les 48 sociétés. De plus, le Ministère a mis en place des plans d'amélioration des normes de qualité à titre de mécanismes pour évaluer les résultats continus de conformité par rapport à un nombre de normes de protection de l'enfance et d'autres exigences ministérielles, et il s'attend à ce que les sociétés atteignent un taux de conformité de 100 %.

Recommandation 4

Pour que l'examen des dossiers des pupilles de la Couronne effectué par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse permette de garantir que les enfants reçoivent des services de protection en conformité avec la Loi et les politiques ministérielles, le Ministère doit instaurer des mécanismes servant à confirmer que les directives et les recommandations émises à l'intention d'une société d'aide à l'enfance pour des raisons de non-conformité aux exigences de la Loi et du programme sont prises en compte et que des mesures correctives sont apportées.

État : Peu ou pas de progrès

Détails

Durant notre audit de 2015, dans environ 40 % des dossiers de pupilles de la Couronne examinés dans les régions visitées, nous avions constaté que le Ministère avait relevé des problèmes de non-conformité d'une année à l'autre. Les problèmes relevés comprenaient notamment les suivants :

- des plans de soins, dans lesquels on consigne les progrès du développement de l'enfant, qui n'étaient pas établis dans les délais requis;

- des parents des familles d'accueil qui n'étaient pas au courant des exigences de signalement des incidents graves, comme une blessure grave, les mauvais traitements allégués ou un enfant manquant;
- des foyers pour enfants qui n'étaient pas en mesure de prouver que les examens médicaux annuels exigés avaient été effectués.

Dans deux des trois régions visitées, nous avions constaté que les fonctionnaires du Ministère n'avaient pas l'habitude de vérifier si des mesures correctives avaient été prises pour remédier aux cas de non-conformité qu'ils avaient repérés. Ils s'en remettaient plutôt aux renseignements fournis par les sociétés d'aide à l'enfance affirmant que les problèmes de non-conformité avaient été réglés, même si le Ministère avait repéré chez ces sociétés les mêmes problèmes d'une année à l'autre.

Depuis notre audit, le Ministère a fait peu de progrès, voire aucun, dans la mise en oeuvre de notre recommandation. En janvier 2017, le Ministère a demandé à la Division de la vérification interne de l'Ontario (Vérification interne Ontario) de se pencher sur le processus d'examen des pupilles de la Couronne. Dans le cadre de son travail, Vérification interne Ontario formulera à l'intention du Ministère des recommandations précises sur les moyens d'améliorer ce processus. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il s'attendait à ce que Vérification interne Ontario présente son rapport définitif à l'automne 2017. Le Ministère s'appuiera ensuite sur le rapport et les recommandations pour déterminer s'il doit actualiser ses mécanismes actuels visant à remédier aux cas de non-conformité aux exigences de la Loi et du programme.

Les inspections ministérielles aux fins de l'agrément des foyers pour enfants révélaient des problèmes répétés et non réglés pouvant avoir des conséquences pour la sécurité des enfants

Recommandation 5

Pour que les enfants confiés aux sociétés d'aide à l'enfance soient placés auprès de fournisseurs de soins en établissement (foyers de groupe et organismes de garde nourricière) qui prodiguent des soins adéquats aux enfants, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit documenter tous les cas de non-conformité aux exigences, les porter à l'attention des fournisseurs de soins en établissement et s'assurer que ces derniers corrigent rapidement le problème.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de 2018

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions examiné un échantillon d'inspections ministérielles auprès des établissements détenteurs d'un permis, comme les exploitants de foyer de groupe et les organismes de garde nourricière. Les inspections ont pour but de déterminer si ces établissements offrent un niveau élémentaire de soins et de sécurité. Nous avions constaté que certains problèmes de non-conformité se répétaient d'une année à l'autre. Nous avions aussi observé que le personnel du Ministère repérait des problèmes dans le cadre de son examen, mais ne les signalait pas au titulaire de permis, qui, par conséquent, ne les réglait pas.

Depuis notre audit, le Comité consultatif pour les services en établissement a soumis au gouvernement, en mai 2016, un rapport produit à la suite d'un examen du système de services en établissement pour les enfants et les jeunes. L'examen englobait les familles d'accueil, les foyers de groupe, les centres de santé mentale pour enfants et jeunes et les établissements du système de justice pour la jeunesse. En septembre 2016, s'appuyant sur ce rapport, le gouvernement de l'Ontario a émis une lettre de mandat à l'intention du ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse. La lettre

mentionnait l'élaboration d'un plan directeur pour la réforme des services en établissement afin d'améliorer la qualité des soins et la surveillance des services agréés en milieu résidentiel et d'utiliser les données afin d'éclairer la prise de décisions à tous les niveaux.

Le plan directeur est également lié à la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, qui comporte de nouvelles dispositions sur l'agrément des établissements ayant pour objectifs :

- de renforcer et de moderniser le cadre de la délivrance de permis, de la conformité et de l'application des lois concernant les services en établissement pour les enfants et les jeunes, afin de soutenir plus efficacement la prestation de services de haute qualité aux enfants et aux jeunes;
- d'accorder des pouvoirs nouveaux et améliorés au ministre et au Ministère en vue d'accroître la responsabilisation et la transparence des services en établissement agréés, et de bonifier la qualité des soins prodigués dans les établissements agréés.

En juillet 2017, le Ministère a rendu public son plan directeur, un plan pluriannuel pour une réforme approfondie afin d'améliorer la qualité des soins et la surveillance des services et de faire en sorte que les enfants et les jeunes aient voix au chapitre dans la planification des soins qui leur sont prodigués. Les mesures immédiates exposées dans le plan directeur comprennent l'augmentation du nombre d'inspections non annoncées, les inspections plus rigoureuses des établissements agréés par les équipes d'examen intensif, les entrevues du personnel et des jeunes ainsi que les examens des dossiers et du programme. Le Ministère a mentionné que ces mesures seront mises en oeuvre en 2018 et devraient aider à faire en sorte que tous les cas de non-conformité aux exigences soient documentés, portés à l'attention des fournisseurs de soins en établissement et corrigés rapidement par ceux-ci.

Le Ministère a dit que, dans l'intervalle, il poursuivra ses efforts pour améliorer les processus existants d'octroi de permis et ses pratiques pour documenter les problèmes de non-conformité aux exigences des permis. Il travaille également sur des procédures de suivi auprès des fournisseurs de services en établissement afin de s'assurer que ceux-ci se penchent sur tous les cas de non-conformité en temps opportun. Par exemple, en mai 2015, le Ministère a commencé à suivre et à surveiller les renouvellements de permis en fonction de normes de services.

Le Ministère a également offert une formation au personnel en juin 2017 qui a porté sur l'utilisation d'outils, de documents et de processus de suivi uniformes afin de corriger tous les problèmes de conformité relevés. En mars 2017, le Ministère a organisé une réunion des gestionnaires responsables de l'octroi des permis et de la conformité pour discuter de la détermination et de la communication des problèmes liés à la conformité des détenteurs de permis, de l'importance des suivis et de la documentation de ceux-ci, et des prochaines étapes de formation. Les documents de formation ont été publiés en juillet 2017 pour qu'ils soient accessibles en permanence au personnel à titre de ressource de formation.

Le Ministère ne vérifie pas si les sociétés d'aide à l'enfance mettent en oeuvre les recommandations issues des enquêtes sur les décès

Recommandation 6

Pour réduire le risque que se reproduisent des situations pouvant avoir contribué au décès d'enfants ayant bénéficié de services de protection de l'enfance, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit veiller à ce que les sociétés d'aide à l'enfance mettent en oeuvre rapidement toutes les recommandations formulées à leur intention à la suite des examens des décès d'enfants, en plus d'obtenir et d'examiner les rapports d'étape pertinents sur leur mise en oeuvre.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 1er septembre 2017

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté qu'il n'y avait aucune documentation indiquant que le personnel des bureaux régionaux du Ministère avait examiné le bien-fondé des mesures correctives prises par les sociétés pour donner suite aux recommandations formulées par le Comité d'examen des décès d'enfants (le Comité) et dans les examens internes des décès d'enfants.

Depuis notre audit, le Ministère a achevé, en octobre 2016, une analyse des outils de suivi de l'information régionale du Comité. En janvier 2017, le Ministère a aussi mené à terme une étude sur cinq ans des recommandations du Comité, des mesures prises par les sociétés à l'égard de celles-ci et des pratiques ministérielles de vérification. L'analyse comprenait un examen de tous les rapports d'étape semestriels de 2009 à 2014 et recensait les thèmes systémiques dans les recommandations formulées par le Comité. Le Ministère a utilisé l'information pour mettre au point un nouvel outil de suivi normalisé conçu pour suivre l'étape pertinente du rapport pour chaque décès d'enfant, et des séances et documents de formation efficaces ont été offerts au personnel régional en mai et juillet 2017. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit que les nouveaux outils seront utilisés à l'échelle de la province dès le 1er septembre 2017.

Une fois mis en oeuvre, l'outil de suivi servira à consigner des renseignements, notamment les suivants :

- si le Comité a demandé l'exécution d'un examen de décès;
- si un rapport du Comité est en train d'être produit;
- toutes les recommandations découlant de l'examen d'un décès et la réponse d'une société concernant les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de ces recommandations;
- la date du prochain rapport d'étape d'une société.

Pour produire un rapport d'étape sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations découlant de l'examen d'un décès, les sociétés devront saisir les renseignements suivants dans l'outil de réponse :

- un survol des mesures prises;
- un échéancier pour la mise en oeuvre des mesures;
- une explication pour toutes les recommandations qui ne sont pas mises en oeuvre.

Les analyses réalisées au moyen des outils permettront au Ministère de déterminer les réponses en suspens ou les champs de données incomplets. Le Ministère pourra ainsi repérer rapidement les sociétés qui n'ont pas documenté comme il se doit leur réponse aux recommandations découlant d'un rapport sur un décès et procéder à un suivi auprès de ces sociétés.

Le nouveau modèle de financement adopté par le Ministère ne permet toujours pas d'allouer aux sociétés du financement en fonction de leurs besoins en services

Recommandation 7

Pour que le financement soit fonction des besoins individuels de chaque société d'aide à l'enfance, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit évaluer les répercussions de son modèle de financement actuel sur la prestation des services de protection et apporter les changements qui s'imposent si les services s'en ressentent.

État : En voie de mise en oeuvre à l'été 2017

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le nouveau modèle de financement instauré par le Ministère en 2013-2014 ne permettait toujours pas d'allouer aux sociétés le financement approprié. Cela pouvait soumettre les sociétés à des pressions opérationnelles et compromettre leur capacité de fournir les services de protection

nécessaires et appropriés comme l'exige la Loi. Dans leurs réponses au sondage que nous avions mené, les sociétés avaient reconnu que le nouveau modèle constituait une amélioration par rapport aux modèles précédents; elles avaient toutefois exprimé des inquiétudes liées au fait que les facteurs, les pondérations et les sources de données utilisés pour leur allouer des fonds ne tenaient pas compte de leurs besoins ni de ceux des collectivités qu'elles servent. Nous avions relevé des cas où les affectations de fonds calculées individuellement pour les sociétés selon le nouveau modèle de financement étaient très différentes du financement qui leur avait été alloué l'année précédente. Ces écarts importants indiquaient l'existence possible de lacunes dans le nouveau modèle de financement, sauf si le financement historique des sociétés était largement inférieur ou supérieur à leurs besoins. Nous avions également remarqué que plusieurs sociétés, même si elles avaient été en mesure jusque-là de fournir des services de protection, craignaient que leur capacité d'assurer une prestation des services obligatoires tout en respectant le montant de leur affectation soit incertaine à l'avenir.

À l'automne 2016, le Ministère a chargé un cabinet externe d'experts-conseils de procéder à un examen de l'efficacité du nouveau modèle de financement. Le cabinet s'emploie à déterminer la mesure dans laquelle le modèle permet aux sociétés de remplir leur mandat de protection des enfants, tout en affectant aux sociétés individuelles un montant de financement fixe. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il s'attendait à recevoir un rapport définitif découlant de cet examen à l'été 2017. Il s'appuiera ensuite sur ce rapport pour déterminer s'il est nécessaire de modifier le nouveau modèle de financement. Le Ministère nous a dit que si des modifications étaient requises, elles seraient mises en oeuvre d'ici avril 2018.

Possibilités de regroupement de sociétés et de services communs

Recommandation 8

Pour que les sociétés d'aide à l'enfance fournissent de manière économique des services de protection de l'enfance de qualité, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit collaborer avec les sociétés pour repérer et mettre en oeuvre d'autres améliorations possibles de l'efficience de la prestation de leurs services (notamment au moyen d'autres fusions et de services communs) tout en maintenant les besoins des enfants à l'avant-plan.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'été 2019

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté qu'en 2010, l'ancienne Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance (2010) avait déterminé que certaines petites sociétés devraient se regrouper avec les sociétés voisines pour accroître la rentabilité et améliorer la qualité, l'expertise et la capacité de gestion. En 2011, le ministre a encouragé les sociétés à envisager une fusion volontaire. Depuis, 16 sociétés se sont regroupées en 7 sociétés, et 2 ont procédé à un regroupement durant notre audit. La Commission avait aussi recommandé qu'un ensemble de fonctions opérationnelles exécutées séparément par les sociétés deviennent des services partagés par toutes les sociétés.

En août 2016, le Ministère, de concert avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, a élaboré un programme de services partagés pour le secteur du bien-être de l'enfance. Le programme permettra aux sociétés d'acquérir de façon centralisée des biens et des services, comme des services de formation, de recrutement et de TI. Au moment de notre suivi, 32 sociétés avaient déjà joint le programme et 5 autres avaient indiqué leur intention de le faire. Le programme devrait être entièrement fonctionnel et financièrement autonome d'ici août 2019.

Il n'y a pas eu d'autres fusions de sociétés depuis notre audit. Cependant, la *Loi de 2017 sur*

les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille accorde au ministre le pouvoir d'ordonner la fusion d'au moins deux sociétés lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire. La Loi établira un processus officiel pour l'approbation de fusions volontaires proposées par des sociétés. Le Ministère s'attend à ce que les dispositions en ce sens de la Loi soient promulguées au printemps 2018.

Le Réseau d'information pour la protection de l'enfance du Ministère ne procure pas actuellement les avantages promis malgré les investissements considérables de temps et d'argent

Recommandation 9

Pour que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et les sociétés d'aide à l'enfance obtiennent les avantages prévus du Réseau d'information pour la protection de l'enfance (le Réseau), il doit travailler en étroite collaboration avec tous les intervenants principaux pour :

- *examiner et mettre à jour la stratégie qu'il a élaborée récemment pour le Réseau afin de repérer et de régler toutes les lacunes des fonctions essentielles avant la mise en oeuvre du Réseau dans le reste des sociétés et s'assurer que la stratégie permette au système de fonctionner comme prévu d'ici 2020;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le plan ministériel de mise en oeuvre initial approuvé par le Conseil des ministres en 2010 prévoyait que toutes les sociétés utiliseraient le Réseau d'information pour la protection de l'enfance (le Réseau) à la fin de 2014-2015. Cependant, au 31 mars 2015, le Réseau n'avait été déployé que dans 5 des 47 sociétés. Nous avions sondé les cinq sociétés qui utilisaient le Réseau et constaté que plusieurs composantes importantes ne donnaient pas le rendement escompté. Par exemple, la fonction de production de rapports, qui devait permettre aux sociétés et au Ministère de surveiller plus facilement la prestation des services, fonctionnait mal. Les sociétés avaient aussi indiqué que certaines composantes du Réseau qui fonctionnaient mal avaient des conséquences importantes pour la sécurité des enfants et leur capacité à répondre aux exigences législatives. Plus particulièrement, les sociétés avaient dit qu'il leur était impossible de consigner des jalons législatifs importants pour leurs cas dans le Réseau, tels que les dates auxquelles les visites doivent être effectuées auprès de l'enfant et de sa famille et les examens prévus des plans d'intervention pour faire en sorte que les chargés de cas les effectuent en temps voulu.

Depuis notre audit, le Ministère, en avril 2016, a mis à jour et approuvé un plan de déploiement du Réseau échelonné sur 52 mois. Ce plan à long terme permet aux sociétés d'inclure les coûts associés à la mise en oeuvre du réseau à leurs plans de fonctionnement annuels. Au moment de notre suivi, le Réseau avait été mis en oeuvre dans 19 sociétés. En août 2016, le Ministère a aussi achevé un examen postérieur à la mise en oeuvre du Réseau dans les cinq sociétés initiales. Cet examen a permis au Ministère de tirer 50 leçons sur lesquelles il s'est fondé pour actualiser et améliorer la stratégie de déploiement du Réseau. Le Ministère nous a également dit qu'il travaille en collaboration avec tous les intervenants pour repérer et régler toutes les lacunes importantes des composantes du Réseau. Par exemple, un groupe de travail a été mis sur pied pour chaque domaine d'information au sein du Réseau. Ces groupes de travail examinent les lacunes du Réseau relevées par les sociétés dans des domaines particuliers et déterminent les changements qui doivent être apportés ainsi que l'ordre de priorité de ceux-ci. Depuis notre audit de 2015, le Ministère a effectué plus de 10 mises à jour des systèmes qui ont corrigé la plupart des défectuosités du Réseau ayant des répercussions sur la production de rapports ainsi que sur la gestion

des cas et la gestion financière. Le Ministère nous a dit que, selon les progrès actuels, il prévoit que le Réseau sera entièrement fonctionnel et qu'il aura été mis en oeuvre dans les 37 sociétés restantes d'ici 2020.

- *déterminer le coût de la mise en oeuvre du Réseau dans le reste des sociétés et l'incidence de ces coûts sur leur capacité de fournir les services de protection de l'enfance obligatoires en respectant leur affectation budgétaire, et définir le mode de financement de ces coûts.*
  État : La première partie de la recommandation (déterminer les coûts et leur incidence) est en voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017; il y a eu peu de progrès, sinon aucun, pour la deuxième partie (définir le mode de financement).

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas estimé les coûts supplémentaires que les sociétés auraient à assumer pour mettre en oeuvre et utiliser le Réseau. Notre sondage auprès des 14 sociétés qui devaient mettre en oeuvre le Réseau avant la fin de 2012-2013 avait révélé que celles-ci avaient fait des investissements importants dans les ressources humaines et financières au cours des trois années précédentes pour se préparer à utiliser le Réseau. Ces investissements comprenaient l'embauche de personnel supplémentaire, la tenue d'activités de formation et l'exécution d'activités d'épuration des données. Le Ministère avait fourni un financement maximal de 220 000 $ à chacune de ces sociétés, soit en tout 2,8 millions de dollars environ, pour faciliter la mise en oeuvre du Réseau. Nous avions toutefois constaté que les sociétés qui avaient été les premières à adopter le Réseau avaient engagé en réalité des frais supplémentaires totalisant près de 18,7 millions entre 2011-2012 et 2014-2015, lorsque le Réseau est entré en service, soit plus de 6,5 fois le financement qu'elles avaient reçu du Ministère. En outre, il était ressorti de notre sondage auprès des cinq sociétés qui avaient mis en oeuvre le Réseau que, depuis son entrée en service (soit depuis juin 2014), elles avaient dépensé un montant supplémentaire de 5,4 millions de dollars pour gérer la charge de travail accrue découlant des lacunes du Réseau. Ces coûts additionnels avaient été financés à même les fonds de fonctionnement des sociétés, ce qui pouvait avoir eu des répercussions supplémentaires sur les services de protection.

En février 2017, le Ministère a envoyé un questionnaire à trois sociétés pour obtenir des renseignements sur les coûts supplémentaires qu'elles avaient engagés relativement à la mise en oeuvre du Réseau. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il élargissait le questionnaire pour recueillir de l'information additionnelle. En juillet 2017, il a rencontré les trois sociétés et l'AOSAE pour discuter de ces changements et les confirmer. Le Ministère s'attend à recevoir les réponses des trois sociétés au questionnaire élargi en août 2017. Il se servira ensuite de l'information recueillie pour évaluer l'incidence qu'ont les coûts sur la capacité des sociétés à fournir les services de protection de l'enfance obligatoires, et pour planifier la mise en oeuvre future du Réseau dans d'autres sociétés.

Section
1.04 Programmes de développement économique et d'emploi

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	4	2,5	1		0,5
Recommandation 2	1			0,5	0,5
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	1		0,5	0,5	
Recommandation 5	2	1			1
Recommandation 6	1	1			
Recommandation 7	1		1		
Recommandation 8	2	1	1		
Recommandation 9	2		2		
Total	**15**	**5,5**	**6,5**	**1**	**2**
%	**100**	**37**	**43**	**7**	**13**

Conclusion globale

Le ministère du Développement économique et de la Croissance (le Ministère) nous a fourni des renseignements au printemps et à l'été de 2017 sur l'état actuel des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2015*.

Le Ministère a pleinement mis en oeuvre 37 % des recommandations de notre bureau, y compris la recommandation de surveiller les mesures du rendement au-delà de la durée des contrats de financement. Le Ministère a révisé ses contrats pour tous les fonds pour exiger la production de rapports annuels sur les résultats pendant trois ans après la fin d'un projet.

De plus, 43 % de nos recommandations sont en voie de mise en oeuvre. Le Ministère élabore à l'heure actuelle des mesures de rendement pour évaluer les résultats des projets dans le cadre du Fonds pour l'emploi et la prospérité, y compris les ventes à l'exportation dans de nouveaux marchés et les dépenses annuelles en recherche et développement.

En outre, le Ministère prévoit avoir accès au nouveau système interministériel central d'enregistrement pour les paiements de transfert d'ici le 31 mars 2019. Cela lui permettra d'accéder à l'information sur le profil de l'organisation des demandeurs et de les identifier au moyen de numéros d'identification uniques. Grâce à cet accès au système, le Ministère pourra voir tous les fonds qu'un demandeur a reçus d'autres programmes provinciaux, ce qui aidera à guider les décisions sur la question de savoir si le demandeur a besoin de financement.

Le Ministère a réalisé peu de progrès ou encore il n'a fait aucun progrès à l'égard de 7 % de nos recommandations, et il ne mettra pas en oeuvre 13 % de nos recommandations. Depuis notre audit de 2015, le Ministère n'a pas cherché à devenir le responsable de la supervision de toutes les mesures de soutien directes aux entreprises, car il n'a pas accès à l'heure actuelle à des renseignements sur les fonds d'autres ministères. Une fois que le Ministère aura accès à ces renseignements – ce qui devrait se produire d'ici le 31 mars 2019, lorsque tous les ministères auront été inclus dans le Système central d'enregistrement pour les paiements de transfert –, il déterminera s'il doit chercher à devenir le responsable des programmes de développement économique. Le Ministère ne mettra pas en oeuvre notre recommandation d'intégrer les activités d'autres ministères clés chargés de secteurs ayant une incidence sur l'économie de l'Ontario, comme l'impôt sur le revenu des sociétés, l'immigration et les tarifs d'électricité, car il ne dispose pas des pouvoirs requis pour le faire. En outre, le Ministère continuera de maintenir le Fonds pour l'emploi et la prospérité en tant que fonds sur invitation et ne rendra pas le dossier de demande accessible au public.

Contexte

Pour appuyer le développement économique et l'emploi, le gouvernement provincial octroie des subventions pluriannuelles et des prêts sans intérêt aux entreprises pour des projets allant de l'expansion de leurs activités à la croissance de leurs exportations en passant par la recherche et le développement.

Plusieurs ministères fournissent de tels soutiens, mais les fonds qui ciblent exclusivement des entreprises existantes passent par le ministère du Développement économique et de la Croissance (le Ministère), auparavant appelé le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure.

Les fonds du Ministère servent à financer des projets faisant intervenir des technologies de l'information et des communications, des technologies propres/vertes, des services financiers, des sciences de la vie et des projets dans les secteurs de l'automobile, de la fabrication et de la recherche et du développement.

En janvier 2015, le gouvernement a annoncé qu'il regrouperait de nombreux programmes existants dans un nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité de 2,7 milliards de dollars, dont 2 milliards sont administrés par le Ministère et 700 millions, par d'autres ministères. Un nouveau volet de financement a été ajouté au fonds en septembre 2015, ce qui a donné lieu à quatre volets : la nouvelle économie; la croissance des aliments et des boissons; les partenariats stratégiques; et la croissance de la foresterie.

Durant la période allant de notre dernier audit de 2015 au 31 mars 2017, le Ministère a engagé 398,3 millions de dollars aux fins de 25 projets dans ce fonds : 396,3 millions de dollars en subventions et 2 millions de dollars en prêts. Au cours de cette

période, le Ministère a déboursé 282,1 millions de dollars, les 116,2 millions restants devant être versés au cours des cinq prochaines années.

Durant cette même période, le Ministère a engagé 71,6 millions de dollars – 68,8 millions de dollars en subventions et 2,8 millions de dollars en prêts – aux fins de 98 projets dans les deux fonds régionaux que le Ministère supervise : le Fonds de développement de l'Est de l'Ontario et le Fonds de développement du Sud-Ouest. De ce montant, le Ministère a déboursé 34,9 millions de dollars, les 36,7 millions de dollars restants devant être versés au cours des sept prochaines années.

À la date de notre audit de 2015, le Ministère a généralement obtenu de bons résultats en ce qui concerne le processus d'approbation dans l'administration et la supervision de ses propres programmes de développement économique et de soutien à l'emploi. De plus, les projets ont encouragé des entreprises à investir en Ontario et à créer ou à préserver des emplois.

Voici certains des problèmes importants que nous avons relevés dans notre *Rapport annuel 2015* :

- Le Ministère n'avait pas tenté de déterminer si les 1,5 milliard de dollars ou presque qu'il avait versés aux entreprises ontariennes depuis 2004 avaient effectivement renforcé l'économie ou rendu les bénéficiaires plus concurrentiels. En outre, le nouveau Cadre stratégique pour l'investissement du Ministère ne proposait aucun moyen de mesurer les résultats des futurs soutiens au développement économique et à l'emploi, y compris son nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité. Bien que le Ministère ait surveillé les sommes réellement investies, les emplois réellement créés et préservés, le total des investissements mobilisés et le coût total par emploi par année, il n'a pas établi d'objectifs de croissance minimale du produit intérieur brut (PIB) ou de réduction du taux de chômage, que ce soit au niveau local ou pour l'économie dans son ensemble. D'autres provinces se sont donné de tels objectifs afin de guider leurs efforts en matière de développement économique.
- Bien que, comme la plupart des autres provinces, l'Ontario ait amélioré sa performance économique au cours des quatre dernières années, le Ministère doit quand même s'assurer que ses programmes stimulent l'économie. De nombreux experts se demandent si ces programmes et ce financement procurent effectivement des avantages économiques.
- Le Ministère a reconnu les avantages économiques de promouvoir des régions clés et d'établir des « grappes » industrielles — des concentrations géographiques d'entreprises interreliées, de fournisseurs et d'institutions connexes dans un domaine particulier —, mais il commençait à peine à élaborer une stratégie d'intervention pour chaque région et chaque grappe industrielle qui cerne les principaux points forts et les principaux points faibles ou obstacles qu'il pourrait aider à surmonter.
- Des rapports d'experts publiés au cours des dernières années ont également souligné l'importance des petites et moyennes entreprises (celles qui comptent moins de 500 employés), qui représentent environ le tiers du PIB de l'Ontario. Si 40 % des projets financés par le Ministère avaient été proposés par de petites et moyennes entreprises existantes, la valeur en dollars de ce soutien correspondait à moins de 4 % du financement total. Le Ministère n'a ni cherché à déterminer le nombre de petites et moyennes entreprises sans accès aux soutiens, ni expliqué pourquoi la plus grande partie du financement était versé à de grandes entreprises.
- Le Ministère a pour mandat de soutenir une économie solide, novatrice et compétitive qui offre emplois et prospérité à toute la population ontarienne, mais neuf autres ministères fournissent eux aussi des fonds de soutien aux entreprises. Le Ministère n'est pas autorisé

à coordonner le financement avec d'autres ministères, qui fournissent un financement supplémentaire de soutien au développement économique et à l'emploi de 1,8 milliard de dollars. Malgré l'approche « pangouvernementale » préconisée par le nouveau Cadre stratégique pour l'investissement, chacun des neuf autres ministères a continué de verser ses propres fonds de soutien sans aucune coordination globale permettant de faire la meilleure utilisation possible des fonds. Dans leurs rapports, les experts avaient recommandé de regrouper les fonds de ce genre entre les ministères afin de réaliser des gains d'efficience administrative et d'aider le gouvernement à axer le financement sur certains secteurs ou certaines régions de la province.

- Il fallait que le processus de financement sur invitation soit plus transparent. Depuis 2010, environ 80 % du total des fonds approuvés a été attribué dans le cadre de processus non publics où seules des entreprises choisies étaient invitées à présenter des demandes. Le Ministère déterminait à l'interne quelles entreprises seraient invitées à présenter des demandes, mais il n'a pas été en mesure de nous fournir les critères de sélection employés, ni la liste des entreprises dont les demandes ont été rejetées.
- Par le passé, les fonds étaient souvent attribués sans que les besoins soient évalués de façon appropriée. Le Ministère ne vérifiait presque jamais si les entreprises avaient besoin de fonds publics pour mener à bien le projet proposé. Par ailleurs, le financement de certains projets a été approuvé malgré des preuves indiquant qu'ils auraient été mis en oeuvre même sans l'aide du gouvernement.
- Le Ministère n'a pas surveillé les bénéficiaires pour vérifier si les emplois créés ou préservés pendant la durée du contrat de financement étaient maintenus après l'expiration du contrat. Les contrats s'étendaient normalement sur cinq ans, mais le Ministère ne savait pas si les emplois que le bénéficiaire avait offert de créer ou de préserver pendant ces cinq années étaient maintenus par la suite.
- Jusqu'au mois de janvier 2015, le gouvernement a publiquement annoncé pour près d'un milliard de dollars supplémentaires en projets de soutien financier au développement économique et à l'emploi en annonçant de nouveau les fonds disponibles dans le cadre d'autres programmes de financement.

Nous avons recommandé au Ministère notamment :

- d'élaborer une stratégie globale pour le développement économique et l'emploi qui établit des objectifs par secteur d'activité et par région géographique;
- de chercher à devenir le principal ministère responsable de la mise en oeuvre et de la surveillance d'une stratégie provinciale globale pour les programmes de développement économique et de soutien à l'emploi;
- de faire preuve d'une plus grande transparence dans l'acceptation des demandes et la sélection des entreprises à financer;
- d'étendre les mesures du rendement au-delà des résultats en matière d'investissement et d'emploi afin de déterminer si les avantages pour l'économie continuent après l'achèvement du projet.

Nous avons formulé 9 recommandations, consistant en 15 mesures, pour donner suite aux constatations issues de notre audit.

Le Ministère s'est engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril 2017 et le 17 juillet 2017 et, le

1er septembre 2017, nous avons obtenu du ministère du Développement économique et de la Croissance (Ministère) une déclaration écrite selon laquelle il nous a fourni une mise à jour complète de l'état des recommandations que nous avons faites lors de l'audit initial il y a deux ans.

La planification et la coordination des fonds de soutien au développement économique

Recommandation 1

Pour faire la meilleure utilisation possible des fonds publics et aider les entreprises à réussir dans une économie ontarienne prospère, le ministère du Développement économique et de la Croissance devrait élaborer une stratégie complète pour les programmes de développement économique et de soutien à l'emploi qui :

- *établit et publie les objectifs par secteur et par région géographique pour permettre d'évaluer l'efficacité du financement octroyé;*

  État : En voie de mise en oeuvre au plus tard le 31 mars 2018.

Détails

Comme c'était le cas du moment de notre audit de 2015, le Fonds pour l'emploi et la prospérité cible des secteurs particuliers, tandis que le Fonds de développement de l'Est de l'Ontario et le Fonds de développement du Sud-Ouest ciblent des lieux géographiques. Plus récemment, le gouvernement a fixé dans le budget de 2016 de l'Ontario un objectif de création de 300 000 emplois d'ici 2019. Dans le même budget, il a annoncé la nouvelle stratégie du ministère du Développement économique et de la Croissance (le Ministère), appelée Initiative de croissance des entreprises (l'Initiative), pour aider à atteindre cet objectif. Toutefois, le Ministère n'a pas établi d'objectifs précis dans le cadre de l'Initiative, notamment au niveau des investissements, de la création ou de la préservation d'emplois. Il s'est engagé à créer et à préserver environ 85 000 emplois sous les trois fonds actifs qu'il administre : le Fonds pour l'emploi et la prospérité, le Fonds de développement de l'Est de l'Ontario et le Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario. En revanche, il n'a pas indiqué combien d'emplois ont été promis pour chaque secteur ou région géographique de l'Ontario..

Le Ministère est en train de mettre au point des indicateurs de rendement clés pour les trois fonds actifs afin de mesurer l'incidence des projets financés sur l'économie globale de la province. Le Ministère prévoit publier les indicateurs d'ici le 31 mars 2018. Ces indicateurs incluront ce qui suit :

- Les dépenses des entreprises en recherche et développement en Ontario.
- L'investissement direct étranger en Ontario.
- Le nombre de brevets déposés par million de personnes en Ontario.
- Le nombre d'entreprises à forte croissance (des entreprises dont le revenu annuel minimal est de 10 000 $ et qui ont affiché une croissance annualisée de leur revenu d'au moins 20 % en moyenne au cours de la plus récente période de trois ans) en proportion de toutes les entreprises en Ontario.

- *tient compte des avantages qu'il y a à offrir des soutiens financiers à des petites et moyennes entreprises;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Un certain soutien financier est offert aux petites et moyennes entreprises par l'entremise des deux fonds régionaux, le Fonds de développement de l'Est de l'Ontario et le Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario. Toutefois, comme nous l'avons mentionné dans notre *Rapport annuel 2015*, le Ministère n'assure pas le suivi du nombre de bénéficiaires des fonds régionaux qui sont des petites et moyennes entreprises. Le Fonds pour l'emploi et la prospérité octroie des fonds uniquement aux grandes entreprises.

Deux programmes ciblant les petites et moyennes entreprises ont été lancés dans le cadre de l'Initiative de croissance des entreprises : le Défi pour des petites entreprises innovatrices et le Programme ontarien de bons pour l'expansion.

Le Ministère a créé un partenariat avec les Centres d'excellence de l'Ontario pour lancer le Défi pour des petites entreprises innovatrices au mois de mars 2017. Ce fonds de 28,8 millions de dollars s'adresse aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de démarrage innovatrices et a été créé pour favoriser l'élaboration de solutions opérationnelles pour relever les défis actuels en Ontario. Ainsi, le Ministère accordera un financement à des petites et moyennes entreprises – et a reçu des demandes provenant de petites et moyennes entreprises – pour trouver des solutions novatrices aux défis suivants :

- vérifier l'identité en ligne et servir à appuyer les activités en ligne de ServiceOntario, y compris les renouvellements de permis de conduire et de vignettes d'immatriculation;
- veiller à ce que les voies réservées aux véhicules multioccupants et les voies réservées aux véhicules multioccupants à accès spécial tarifé soient utilisées de façon appropriée.

Les demandes de financement faites dans le cadre de ces deux programmes en sont à l'heure actuelle à l'étape de l'examen. Le Ministère prévoit verser environ 7,5 millions de dollars à 12 petites et moyennes entreprises pour relever ces défis. Aucun autre problème n'a été relevé pour le financement.

Le Programme de bons pour l'expansion a été lancé en juin 2017. Il s'agit d'un programme de 32,4 millions de dollars sur quatre ans qui offrira des subventions aux entreprises à forte croissance dans des secteurs comme les technologies de l'information et des communications, les matériaux de pointe et de fabrication, les technologies propres et les sciences de la vie. Pour administrer le programme, le Ministère a conclu un accord avec MaRS, une société sans but lucratif qui a mis sur pied un centre de recherche et d'innovation à Toronto. Bien que le programme soit destiné aux entreprises à forte croissance plutôt qu'aux petites et moyennes entreprises, le Ministère s'attendait à ce que la majorité des demandeurs soient de petites et moyennes entreprises. À la date de notre suivi, compte tenu du nombre d'employés, 5 demandeurs étaient des entreprises moyennes et 28 étaient des petites entreprises.

En janvier 2017, le gouvernement de l'Ontario a créé un nouveau rôle ministériel, le ministre responsable des petites entreprises, pour « accélérer les travaux du gouvernement visant à aider les petites entreprises à concurrencer, à croître et à créer des emplois dans la province ». Cela signifie notamment aider les petites entreprises à cerner les marchés d'exportation.

- *cerne et crée des partenariats stratégiques entre les intervenants, comme les universités, les fabricants et les fournisseurs, et les centres d'excellence pour tirer parti de leur expertise et ainsi promouvoir et développer davantage des grappes industrielles efficaces;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En décembre 2015, le Ministère a publié des lignes directrices pour les grappes industrielles qui expliquent aux entreprises comment collaborer avec le gouvernement aux fins de l'élaboration d'un plan de regroupement en vertu de la *Loi sur les partenariats pour la création d'emplois et la croissance*. Les lignes directrices s'appliquent à divers secteurs de l'économie de l'Ontario.

Le Ministère n'avait encore approuvé aucun projet du Fonds pour l'emploi et la prospérité lorsque nous avons terminé le travail sur le terrain pour notre audit de 2015. Le volet des partenariats stratégiques du Fonds pour l'emploi et la prospérité verse des fonds aux partenaires de l'industrie (entreprises, établissements de recherche, fournisseurs, investisseurs et clients) pour travailler ensemble et développer des grappes industrielles.

Le Ministère continue d'examiner et d'approuver les demandes pour ce volet de financement dans

l'exercice financier 2017-2018 et jusqu'en 2024. À la date de notre suivi, deux projets relevant de ce volet avaient été approuvés :

- En février 2016, 22,8 millions de dollars ont été versés aux fins d'un partenariat entre les Centres d'excellence de l'Ontario et IBM dans le secteur des technologies de l'information et des communications. Le projet vise à aider 500 petites et moyennes entreprises à créer des emplois en leur donnant accès à l'expertise et aux outils d'IBM.
- En septembre 2015, 19,4 millions de dollars ont été versés aux fins d'un partenariat établi entre l'Université de Toronto, MaRS et Johnson & Johnson dans le secteur des sciences de la vie. Le projet permettra à 50 nouvelles entreprises des sciences de la vie et du secteur de la santé d'avoir accès aux laboratoires et à l'équipement sur place chez Johnson & Johnson.

Le Ministère a également créé en janvier 2016 le Fonds de lancement du développement des pôles de compétitivité, qui est offert par la Chambre de commerce de l'Ontario. Environ 160 000 $, sur un total de 198 000 $, ont été engagés aux fins de cinq projets qui sont presque terminés. À ce jour, aucuns fonds n'ont été versés parce que le financement est fourni à la fin du projet. Parmi les projets, mentionnons le regroupement des technologies d'exploitation minière de Sudbury et le regroupement aérospatial de l'Ontario. Le fonds fermera à l'achèvement des projets.

- *intègre les activités d'autres ministères clés responsables de secteurs qui ont une incidence sur l'économie, comme la formation, la recherche, l'agriculture, le développement du Nord de l'Ontario, l'impôt sur le revenu des sociétés, l'immigration et les tarifs d'électricité.*

  État : Pleinement mise en oeuvre (0,5); ne sera pas mise en oeuvre (0,5).

Détails

Comme c'était le cas à la date de notre audit, le Ministère travaille avec d'autres ministères durant le processus d'évaluation des projets relevant du Fonds pour l'emploi et la prospérité, du Fonds de développement de l'Est de l'Ontario et du Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario. Les recommandations de financement sont approuvées par deux comités multiministériels composés respectivement de sous-ministres adjoints et de sous-ministres.

Le Ministère a aidé le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle en lui fournissant des renseignements sur l'industrie pour créer la Table de planification et de concertation (la Table). La Table est un comité dont le mandat consiste à formuler des recommandations sur le perfectionnement des compétences et des talents pour le gouvernement de l'Ontario au sujet de l'élaboration des programmes. La Table est formée de représentants des employeurs, du secteur de l'éducation et du gouvernement.

En ce qui concerne le développement du Nord de l'Ontario, le Ministère appuie cette région en collaborant avec le ministère du Développement du Nord et des Mines pour créer des plans de développement économique régional.

Le Ministère nous a informés qu'il ne disposait pas du pouvoir d'intégrer l'impôt sur le revenu des sociétés, l'immigration et les tarifs d'électricité parce que ces activités relèvent du mandat d'autres ministères. Il nous a dit qu'il collaborait avec ces autres ministères dans le cadre de groupes de travail et de comités.

Aucun responsable des programmes de développement économique et de soutien à l'emploi en Ontario n'a été nommé

Recommandation 2

Pour assurer une surveillance et une coordination appropriées des fonds de soutien au développement

économique et à l'emploi, le ministère du Développement économique et de la Croissance doit demander à devenir le principal ministère chargé d'élaborer et de surveiller la stratégie provinciale globale de gestion des programmes de développement économique et d'emploi et des incitatifs fiscaux pour les entreprises.
État : Peu ou pas de progrès (0,5); ne sera pas mise en oeuvre (0,5).

Détails

Le Ministère n'a pas cherché à devenir le responsable de la supervision de toutes les mesures de soutien directes aux entreprises, car il n'a pas accès à l'heure actuelle à des renseignements sur les fonds d'autres ministères. Par exemple, le Ministère ne surveille pas le Fonds de développement économique pour les Autochtones – Subvention pour les partenariats régionaux ou le Fonds de développement du tourisme – volet de la promotion de l'investissement dans l'industrie touristique. En revanche, il intervient davantage aujourd'hui au niveau des mesures de soutien directes aux entreprises des autres ministères.

Les Services partagés de l'Ontario aident le Ministère à accéder au nouveau Système central d'enregistrement pour les paiements de transfert d'ici le mois de mars 2019. Ce nouveau système, lancé en novembre 2016, renferme des profils d'organisation pour tous les bénéficiaires de fonds gouvernementaux et contribuera à guider le processus de financement du Ministère. Le Ministère s'attend à pouvoir utiliser ce système pour déterminer si un demandeur a demandé ou reçu d'autres fonds provinciaux, à l'exclusion des crédits d'impôt des sociétés. Lorsqu'il aura accès à cette information, le Ministère déterminera s'il devrait chercher à être le responsable des programmes de développement économique.

Le Ministère consulte également le ministère de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts et le ministre responsable des petites entreprises pour déterminer s'il y a lieu de transférer la responsabilité de leurs fonds au Fonds pour l'emploi et la prospérité. Ainsi, le Fonds de développement du secteur forestier est passé du ministère des Richesses naturelles et des Forêts au Fonds pour l'emploi et la prospérité en septembre 2015. Le Ministère intègre à l'heure actuelle le Programme de développement économique des collectivités rurales – administré précédemment par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales – au Fonds pour l'emploi et la prospérité. Ce financement passera à un autre volet du Fonds pour l'emploi et la prospérité d'ici l'automne de 2017.

Ainsi qu'il est indiqué au quatrième point de la **recommandation 1**, le Ministère a précisé qu'il n'a pas le pouvoir d'intégrer l'impôt sur le revenu des sociétés à sa surveillance des programmes de développement économique et de soutien à l'emploi de la province.

L'absence d'administration centralisée entraîne des inefficacités

Recommandation 3

Pour s'assurer que les fonds de soutien aux entreprises sont administrés de façon efficace et rentable, le ministère du Développement économique et de la Croissance doit demander au gouvernement de lui confier la responsabilité de centraliser les fonctions administratives de tous les autres ministères qui offrent un soutien direct aux entreprises. Il doit aussi s'employer à faire en sorte que toutes les entreprises aient un numéro d'identification unique commun utilisable à l'échelle du gouvernement afin de permettre le suivi du soutien fourni par différents ministères.
État : En voie de mise en oeuvre au plus tard le 31 mars 2020.

Détails

Comme c'était le cas à la date de notre audit, le Ministère offre des programmes de soutien aux entreprises en vertu des divers volets du Fonds pour l'emploi et la prospérité pour le compte

d'autres ministères. D'autres ministères continuent d'administrer leurs propres fonds. Par exemple, le ministère des Relations avec les Autochtones et de la Réconciliation fournit un soutien administratif au titre du programme de financement direct aux entreprises dans le cadre du Fonds de développement économique pour les Autochtones – Subvention pour les partenariats régionaux, et le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport fournit un soutien semblable dans le cadre du Fonds de développement du tourisme – volet de la promotion de l'investissement dans l'industrie touristique. Ce soutien administratif peut comprendre l'examen des demandes de financement, la surveillance des résultats du contrat ainsi que le traitement et le suivi des paiements et des coûts budgétés.

À l'instar de la recommandation précédente, le Ministère a indiqué que, lorsqu'il aura accès au Système central d'enregistrement pour les paiements de transfert d'ici le 31 mars 2019, il examinera la question de savoir s'il exécutera des fonctions administratives pour les programmes de soutien direct aux entreprises administrés par d'autres ministères, et il prendra une décision au plus tard le 31 mars 2020.

En ce qui a trait à l'utilisation d'un numéro d'identification unique, depuis le mois de novembre 2016, les entreprises qui reçoivent des fonds du gouvernement sont tenues de s'inscrire au Système central d'enregistrement pour les paiements de transfert en utilisant leur numéro d'entreprise de l'Agence du revenu du Canada. Ce numéro servira de numéro d'identification unique commun dans l'ensemble du gouvernement provincial. Le Ministère prévoit avoir accès au nouveau Système central d'enregistrement pour les paiements de transfert au plus tard au mois de mars 2019. Le Ministère pourra alors utiliser ce système pour déterminer si un demandeur a demandé ou reçu d'autres fonds provinciaux, à l'exclusion des crédits d'impôt des sociétés.

Recommandation 4

Pour que le montant de la subvention ou du prêt soit calculé de façon appropriée pour chaque projet, le ministère du Développement économique et de la Croissance doit prendre des mesures pour s'assurer que le personnel des programmes connaît toutes les sources de financement gouvernemental disponibles pour un projet donné, y compris les crédits d'impôt pour les entreprises, et tenir compte de ces montants au moment de déterminer la subvention ou le prêt à accorder.

État : En voie de mise en oeuvre au plus tard le 31 mars 2019 (0,5); peu ou pas de progrès (0,5).

Détails

Comme c'était le cas à la date de notre audit, les demandeurs du Fonds pour l'emploi et la prospérité, du Fonds de développement de l'Est de l'Ontario et du Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario doivent signer et certifier qu'ils ont divulgué toutes les sources d'autres fonds gouvernementaux. Les modalités du contrat permettent au Ministère de mettre fin à une entente avec une entreprise si l'on conclut que la société n'a pas divulgué tous ces renseignements.

Le Ministère a créé plus de possibilités pour le personnel du gouvernement de cerner les autres sources de fonds gouvernementaux que les demandeurs ont pu obtenir. Par exemple, à compter du mois de mars 2016, le Ministère a commencé à communiquer une liste des demandeurs de fonds au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario.

D'ici le 31 mars 2019, date à laquelle le Ministère aura accès au Système central d'enregistrement pour les paiements de transfert, il pourra voir tous les fonds reçus par un demandeur dans le cadre d'autres programmes provinciaux, à l'exception des crédits d'impôt sur le revenu des sociétés.

Le Ministère a précisé qu'il n'assume aucune responsabilité à l'égard de l'impôt sur le revenu des sociétés et qu'il n'a pas l'intention d'intégrer ce secteur à son obligation de surveillance des programmes de développement économique et

de soutien à l'emploi de la province, mais il a des discussions préliminaires avec le ministère des Finances pour déterminer s'il peut accéder aux renseignements sur les crédits d'impôt des sociétés afin de s'assurer que le personnel des programmes est au courant de l'ensemble du financement.

L'administration et la surveillance des programmes du Ministère

Recommandation 5

Le ministère du Développement économique et de la Croissance doit songer à accroître la transparence de sa méthode d'acceptation des demandes de toutes les entreprises admissibles. Une telle approche pourrait entraîner la communication des renseignements sur le Fonds au grand public, aux associations et aux industries ciblées pour que toutes les entreprises admissibles soient au courant de l'existence des programmes.

État : Ne sera pas mise en oeuvre.

Détails

Comme c'était le cas à la date de notre audit, les critères d'admissibilité au Fonds pour l'emploi et la prospérité sont accessibles au public; toutefois, il n'existe encore aucun dossier de demande accessible au public. Le Ministère a indiqué que le Fonds pour l'emploi et la prospérité demeurera un processus sur invitation parce que le Ministère a l'intention de cibler les organisations qui, selon lui, sont de bons candidats à un financement, et qui répondent aux critères d'admissibilité du programme. Les coordonnées du Ministère – son numéro de téléphone et son adresse électronique – sont toujours accessibles au public, et le Ministère a indiqué que les demandeurs intéressés peuvent s'adresser au Ministère pour obtenir des renseignements au sujet du Fonds. Le Ministère a aussi ajouté à son site Web un bouton « Demander à parler à un représentant ». Nous continuons de recommander que le Ministère accroisse la transparence du processus de demande en affichant publiquement le dossier de demande afin que toutes les sociétés admissibles puissent faire une demande.

Le Ministère devrait ensuite privilégier un processus juste et uniforme de sélection des entreprises à financer en fonction des mérites des demandes, et veiller à ce que le processus en question soit clairement documenté.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Les demandeurs qui satisfont aux critères d'admissibilité du Fonds pour l'emploi et la prospérité peuvent être pris en considération, mais ils ne sont pas nécessairement invités à passer à l'étape suivante du processus. Cependant, le Ministère documente maintenant les projets qui ont été écartés et les raisons pour lesquelles ces projets ont été écartés. Au cours de la période comprise entre la date de notre audit de 2015 et notre suivi, terminé le 31 mars 2017, le Ministère a approuvé 25 projets et il en a refusé 7; d'autres projets ont été retirés ou font l'objet d'un examen.

Le Ministère n'a pas cherché à déterminer si les bénéficiaires avaient réellement besoin d'aide

Recommandation 6

Pour que les fonds des programmes de soutien aux entreprises soient attribués aux sociétés qui en ont besoin et qui apporteront la plus grande contribution à la croissance de l'économie, le ministère du Développement économique et de la Croissance doit établir des critères d'évaluation qui permettront de mieux déterminer si un financement est requis pour qu'un projet aille de l'avant.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Depuis notre audit, dans le cadre du processus d'évaluation relative au Fonds pour l'emploi et la prospérité, le Ministère a inclus des facteurs quantitatifs pour évaluer le besoin de financement d'une société, comme son ratio d'endettement. Le Ministère a aussi indiqué qu'il est confronté à la concurrence d'autres administrations en ce qui concerne

les investissements stratégiques. Par conséquent, il évalue si le projet a besoin d'un financement gouvernemental pour aller de l'avant et si le financement est nécessaire pour faire en sorte que le projet soit exécuté en Ontario plutôt que dans une administration concurrente.

Recommandation 7

Le ministère du Développement économique et de la Croissance doit établir des critères d'évaluation du projet qui indiquent les circonstances dans lesquelles il devrait exiger une participation dans les projets en échange du financement.

État : En voie de mise en oeuvre au plus tard le 31 mars 2018.

Détails

Le Ministère en est aux premières étapes de l'analyse des coûts-avantages et de la question de savoir s'il serait possible de percevoir des redevances ou d'exiger une participation en échange d'un financement des projets ou des sociétés par l'entremise de ses trois fonds. Une équipe de projet interne du Ministère a été constituée pour effectuer ce travail. Le Ministère collabore avec l'Office ontarien de financement, le ministère des Finances et la Société ontarienne de financement de la croissance (un organisme qui fait partie du ministère de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences) pour cerner les options qui s'offrent en vue d'une nouvelle structure contractuelle qui prévoirait une prise de participation dans le cadre de l'accord de financement, ainsi que pour examiner les pratiques d'autres administrations. Le Ministère prévoit décider d'ici le 31 mars 2018 s'il exigera des redevances ou une participation dans les futurs contrats.

Il y a lieu de surveiller les avantages des programmes de soutien et d'en faire rapport

Recommandation 8

Afin de déterminer la mesure dans laquelle ses programmes aident à renforcer l'économie ontarienne et à rapporter des avantages durables, le ministère du Développement économique et de la Croissance doit :

- *étendre ses mesures de performance à des facteurs autres que les objectifs en matière d'investissement et d'emploi d'un projet;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.

Détails

Le Ministère met en place des mesures de rendement pour évaluer les résultats des projets relevant du Fonds pour l'emploi et la prospérité. Ces mesures proposées devraient indiquer l'efficacité du financement et son incidence sur l'économie de la province, en plus de la pratique actuelle qui consiste à mesurer les objectifs d'investissement et de création d'emplois. Le Ministère prévoit mettre au point des indicateurs de rendement clés aux fins d'une discussion et d'une planification approfondies d'ici l'automne de 2017. Parmi les mesures provisoires du rendement envisagées, mentionnons notamment :

- les investissements dans la formation, l'équipement et les machines, ainsi que les technologies de l'information et des communications;
- les dépenses annuelles en recherche et développement;
- les exportations dans de nouveaux marchés.

À la date de notre suivi, le Ministère n'avait pas l'intention d'appliquer ces indicateurs de rendement clés au Fonds de développement de l'Est de l'Ontario ni au Fonds de développement du Sud-ouest de l'Ontario, puisque l'objectif principal de ces projets était la création et le maintien d'emplois.

- *envisager de surveiller les mesures de performance après la fin des contrats de financement afin de vérifier si les avantages pour l'économie subsistent après l'achèvement des projets.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans le cadre des trois fonds actifs, le Ministère a révisé tous les contrats de financement rédigés jusqu'au mois de juillet 2016. Les bénéficiaires du Fonds doivent maintenant produire des rapports annuels des résultats pendant trois ans après la fin du projet. Le bénéficiaire doit déclarer les résultats financiers liés au projet, y compris les flux de trésorerie provenant des opérations, le revenu net et le total des ventes. Le bénéficiaire doit aussi déclarer le nombre d'employés actifs à l'endroit où le projet se déroule.

Le Ministère a retenu les services d'un tiers pour évaluer l'incidence d'un échantillon de projets depuis leur achèvement. Cet examen se limite principalement au Fonds de développement de l'Est de l'Ontario parce que le fonds a été lancé en 2009 et, en général, les projets s'échelonnent sur quatre ans; aucun projet relevant des deux autres fonds n'a encore été achevé. On met actuellement la dernière main à l'examen.

Une reddition publique de comptes plus attentive est requise

Recommandation 9

Pour assurer l'exactitude des données communiquées au public relativement aux résultats des projets, le ministère du Développement économique et de la Croissance doit publier sur son site Web :

- *tous les engagements financiers ainsi que le nom de tous les projets et de toutes les sociétés avec lesquelles il a signé des contrats, et préciser si les projets ont déjà été annoncés par le passé;*
  État : En voie de mise en oeuvre au plus tard le 31 mars 2018.

Détails

À partir de septembre 2016, des informations sur les projets achevés du Ministère sont devenues disponibles en ligne sous chacun des trois fonds actuellement administrés par le Ministère. Les renseignements accessibles au public comprennent le programme de financement, le nom de l'organisation, le lieu de l'organisation, l'exercice financier au cours duquel le contrat a été signé, le montant en dollars du financement promis par le gouvernement et l'engagement total au chapitre du nombre d'emplois à créer et à préserver. D'ici l'automne de 2017, le Ministère prévoit publier les mêmes informations pour les fonds auparavant administrés par le Ministère qui n'existent plus.

En outre, pour les projets en cours qui ne sont pas encore achevés, la province prévoit rendre publics les engagements pris en matière d'investissement d'une part et de création et de maintien d'emplois d'autre part dans le cadre de l'initiative sur les données ouvertes, d'ici le mois de mars 2018. Si de nouveaux fonds ou volets de financement sont annoncés dans le cadre du Fonds pour l'emploi et la prospérité, le Ministère nous a informés qu'il collaborera avec sa Direction générale des communications pour s'assurer qu'il n'y aura pas d'annonces de financement en double.

- *les résultats réels exacts de chaque projet par rapport aux engagements et aux objectifs déjà annoncés.*
  État : En voie de mise en oeuvre au plus tard le 31 mars 2018.

Détails

Comme c'était le cas à la date de notre audit, le Ministère ne rend pas publics les résultats réels des projets financés, comme le nombre réel d'emplois créés et préservés par rapport à l'engagement contractuel. Il a expliqué à cet égard qu'il avait des réserves concernant le caractère délicat de ces informations sur le plan commercial. Par conséquent, le Ministère n'a pas l'intention de publier les résultats de chacun des projets. Cependant, le Ministère nous a informés qu'il rendra publics les résultats réels globaux par fonds et par industrie d'ici le 31 mars 2018.

Chapitre 1

Section 1.05

Ministère de l'Énergie

Planification du réseau d'électricité

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.05 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	4	3			1
Recommandation 2	2	2			
Recommandation 3	4	1	3		
Recommandation 4	3	1	2		
Recommandation 5	3		3		
Total	**16**	**7**	**8**	**0**	**1**
%	**100**	**44**	**50**	**0**	**6**

Conclusion globale

Selon l'information que le ministère de l'Énergie (le Ministère) nous a fournie, au 4 août 2017, environ 44 % des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* ont été pleinement mises en oeuvre, particulièrement en ce qui concerne la participation de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et d'autres experts techniques au processus décisionnel, et la communication de renseignements supplémentaires sur les répercussions de diverses décisions aux consommateurs d'électricité. Le Ministère était en voie de mettre en oeuvre 50 % de nos recommandations, principalement les suivantes : travailler en collaboration avec la SIERE et d'autres experts techniques afin de déterminer la formule optimale d'approvisionnement diversifié pour l'Ontario; effectuer des analyses coûts-avantages pour évaluer l'impact des décisions sur les consommateurs d'électricité et le réseau d'électricité; surveiller l'étendue et l'impact des surplus d'électricité, les examiner et en rendre compte publiquement; évaluer diverses initiatives de conservation; se pencher sur les problèmes actuels de capacité et de fiabilité; et effectuer des analyses avant d'entreprendre de grandes initiatives susceptibles d'avoir une incidence sur le réseau de transport. Le Ministère ne mettra pas en oeuvre la recommandation de soumettre des rapports

techniques complets à l'examen et à l'approbation de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO).

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans le présent rapport.

Contexte

La planification du réseau d'électricité comporte la gestion de la demande d'électricité à long terme et la détermination des moyens à prendre pour combler cette demande par la production, le transport, la distribution, l'exportation, l'importation et la conservation de l'électricité.

En Ontario, les entités qui interviennent dans la planification du réseau d'électricité à l'échelon provincial sont le Ministère, la SIERE, la CEO, Ontario Power Generation (OPG), Hydro One, 4 autres transporteurs d'électricité de petite taille titulaires de permis et environ 70 sociétés de distribution locales.

L'importance de la planification est manifeste dans la loi provinciale : la *Loi de 1998 sur l'électricité* a été modifiée en 2004 pour exiger que l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), fusionné par la suite avec la SIERE en 2015, procède à un exercice de planification indépendant, dresse un plan technique détaillé et le présente à la CEO à des fins d'examen et d'approbation pour s'assurer qu'il est prudent et rentable.

Toutefois, au moment de notre audit de 2015, aucun plan du genre n'avait été approuvé au cours des 10 années précédentes, comme l'exige la législation visant à protéger les intérêts des consommateurs. Le Ministère avait plutôt émis, en 2010 et 2013, deux plans stratégiques qui n'étaient pas soumis à l'examen ni à l'approbation de la CEO. Ces plans stratégiques fournissaient certains renseignements techniques, mais nous avions constaté qu'ils étaient insuffisants pour combler les besoins du réseau d'électricité de l'Ontario et pour protéger les intérêts des consommateurs d'électricité.

Bien que les freins et contrepoids du processus de planification prescrit par la loi n'aient pas été respectés, le Ministère a pris un certain nombre de décisions sur la production d'électricité dans 93 directives et orientations adressées à l'OEO de 2004 à 2014. Certaines d'entre elles allaient à l'encontre des conseils techniques de l'OEO et ne tenaient pas pleinement compte de l'état du marché de l'électricité ni des effets à long terme. Ces décisions se sont traduites par des coûts importants pour les consommateurs d'électricité. Le montant payé par les consommateurs d'électricité résidentiels et les petites entreprises au titre du volet produit d'électricité de leur état de compte (dont l'ajustement global) a augmenté de 70 %, passant de 5,32 cents/kWh en 2006 à 9,06 cents/kWh en 2014. Plus particulièrement, les frais d'ajustement global, qui représentent les paiements excédentaires aux producteurs en sus du prix courant entre 2006 et 2014, totalisaient 37 milliards de dollars. Ces paiements devraient coûter aux consommateurs d'électricité 133 milliards de 2015 à 2032.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Nous avions calculé que, sur la période de 20 ans couverte par les contrats, les énergies renouvelables générées aux termes du programme à tarifs de rachat garantis coûteraient aux consommateurs 9,2 milliards de dollars de plus qu'ils auraient eu à payer dans le cadre du programme d'approvisionnement précédent (selon la SIERE, le montant additionnel serait plutôt de l'ordre de 5,3 milliards lorsque la valeur temps de l'argent est prise en compte).
- En janvier 2010, l'OEO a indiqué au Ministère qu'il était préoccupé par la hausse d'un milliard de dollars par rapport à l'estimation initiale des coûts du projet hydroélectrique de la partie inférieure de la rivière Mattagami. Le Ministère a enjoint à l'OEO d'aller de l'avant pour atteindre les cibles d'énergie renouvelable du Ministère, et pour investir dans les collectivités autochtones et dans l'économie du Nord de l'Ontario. Le coût moyen de

l'énergie provenant de cette installation est de 135 $/MWh, alors que le coût moyen de l'énergie produite dans le cadre de deux autres projets hydroélectriques récents à l'extérieur de la région de la rivière Mattagami en Ontario est de 46 $/MWh.

- Le Ministère a donné pour instruction à l'OEO de convertir une centrale au charbon de Thunder Bay en une centrale alimentée à la biomasse en dépit de l'avis de l'OEO qu'il s'agissait d'un projet non rentable. Le coût de l'électricité produite par cette centrale est de 1 600 $/MWh, soit 25 fois le coût moyen de l'électricité provenant des autres centrales alimentées à la biomasse en Ontario.
- Le Ministère a enjoint à l'OEO d'annuler les contrats de deux centrales au gaz naturel devant être construites dans le sud-ouest de la région du grand Toronto, où le besoin de telles centrales était le plus grand, et de les aménager plutôt à Napanee et à Lambton. Dans nos rapports spéciaux sur l'annulation des centrales électriques d'Oakville et de Mississauga, nous avions estimé les coûts d'annulation à 950 millions de dollars.
- Au moment de notre audit de 2015, l'Ontario était en situation d'approvisionnement excédentaire, l'électricité disponible ayant excédé sa consommation horaire maximale de 5 160 MW par année, en moyenne, de 2009 à 2014. Cette quantité est presque équivalente à la puissance installée totale de la province du Manitoba. Dans l'intervalle, l'Ontario avait consacré environ 2,3 milliards de dollars à des programmes de conservation entre 2006 et 2014, et il s'était engagé à y consacrer une somme additionnelle de 2,6 milliards au cours des 6 années suivantes. Nous convenons que la conservation nécessite un engagement soutenu. Cependant, investir dans la conservation en période de surplus contribue à des réductions et des exportations coûteuses de l'électricité.
- En raison des surplus excessifs, l'Ontario a dû verser 339 millions de dollars aux producteurs entre 2009 et 2014 pour qu'ils réduisent leur production de 11,9 millions de MWh d'électricité excédentaire. En outre, le montant qu'il leur a versé pour produire 95,1 MWh d'électricité exportée dépassait ses revenus d'exportation de 3,1 milliards de dollars. Par ailleurs, le prix horaire de l'électricité en Ontario a été négatif durant près de 2 000 heures, et l'Ontario a payé un montant total net de 32,6 millions de dollars à d'autres exportateurs pour qu'ils acceptent notre énergie.
- Nous avions constaté que l'absence de processus de planification régionale organisée et coordonnée avait eu des effets défavorables continus sur le rendement du réseau de transport, soulevait des préoccupations en matière de fiabilité et causait des problèmes de congestion, qui avaient coûté un total de 407,6 millions de dollars en paiements aux producteurs.

Notre rapport d'audit recommandait notamment que le Ministère : exige que des plans techniques complets soient préparés et soumis à l'examen et à l'approbation de la CEO; reste en contact régulier avec la SIERE, OPG, Hydro One, environ 70 sociétés de distribution locales et d'autres experts techniques afin d'examiner divers scénarios et de procéder à des analyses coûts-efficacité au moment de la prise des décisions; évalue les effets de la conservation et son incidence sur les coûts de l'électricité durant les périodes de production excédentaire; évalue les programmes de conservation et de gestion de la demande afin de s'assurer qu'ils répondent aux critères de rentabilité; et collabore avec la SIERE, Hydro One et d'autres transporteurs de petite taille afin de réduire au minimum les coûts superflus pour les consommateurs d'électricité attribuables aux problèmes de fiabilité du transport et de congestion.

Ce rapport contenait 5 recommandations prévoyant 16 mesures afin de donner suite aux constatations de notre audit.

La majeure partie des réponses du Ministère à nos recommandations renvoyaient au récent projet de loi 135. Nous n'étions alors pas en mesure de formuler des commentaires quant au bien-fondé de ce projet de loi, ni d'évaluer si les changements proposés dans le projet de loi étaient conformes à l'esprit de nos recommandations.

Comité permanent des comptes publics

En novembre 2016, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique au sujet de notre audit de 2015 sur la planification du réseau d'électricité. En mars 2017, le Comité a déposé un rapport découlant de cette audience à l'Assemblée législative. Le Comité a approuvé nos constatations et nos recommandations. Il a formulé 10 autres recommandations et a demandé au Ministère et à la SIERE de lui rendre compte de leurs progrès avant la fin juillet 2017. Les recommandations du Comité et leur suivi sont présentés au **chapitre 3.02**.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril et le 4 août 2017. Nous avons obtenu une déclaration écrite du Ministère nous informant qu'au 1er septembre 2017, il nous avait fourni une mise à jour complète sur l'état des recommandations que nous avions formulées lors de l'audit initial deux ans auparavant.

Le processus de planification ne fonctionne plus

Recommandation 1

Pour que la planification du réseau d'électricité protège mieux les intérêts des consommateurs d'électricité, le ministère de l'Énergie doit se conformer aux lois provinciales et :

- *clarifier les rôles du ministère de l'Énergie et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité aux fins de la préparation des prochains plans techniques;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions souligné que la *Loi de 1998 sur l'électricité* avait été modifiée en 2004 pour exiger que l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), depuis fusionné avec la SIERE, procède à un exercice de planification indépendant et prépare un Plan pour le réseau d'électricité intégré (ci-après appelé le « plan technique ») afin d'aider la province à atteindre ses objectifs énergétiques. Les mesures législatives prévoyant la fusion de l'OEO et de la SIERE, qui ont été adoptées en 2014, exigent toujours de la SIERE qu'elle prépare un plan technique. Cependant, après la fusion de 2015, le Ministère n'a pas fourni de directives à la SIERE à cet égard.

La *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie* a été promulguée le 1er juillet 2016, soit après notre audit. Cette loi modifiait la *Loi de 1998 sur l'électricité* et la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* afin de préciser les rôles respectifs du Ministère et de la SIERE dans la planification de l'approvisionnement en énergie. En vertu de la nouvelle loi, la SIERE est tenue de préparer un rapport technique qui appuie l'élaboration du Plan énergétique à long terme (PELT).

Le 1er septembre 2016, la SIERE a soumis au Ministère le rapport technique, intitulé Perspectives de planification de l'Ontario (PPO). Le rapport technique PPO présentait différents scénarios de planification pour le secteur de l'électricité sur une

période de 20 ans, soit de 2016 à 2035. Le Ministère a également retenu les services d'un tiers pour préparer un rapport technique sur les combustibles, intitulé Fuels Technical Report (FTR). Diffusé le 30 septembre 2016, le FTR passe en revue la consommation de combustibles et présente les perspectives pour 2016 à 2035. Les deux rapports (PPO et FTR) ont été publiés sur le site Web du Ministère aux fins de consultation et de mobilisation du public.

Au moment de notre suivi, le Ministère élaborait le PELT en se fondant sur les renseignements tirés des deux rapports techniques ainsi que sur les commentaires recueillis dans le cadre des consultations et des activités de mobilisation du public, qui ont eu lieu d'octobre 2016 à janvier 2017. Le Ministère s'attendait à finaliser et à diffuser le PELT à l'automne 2017.

- *exiger que des plans techniques exhaustifs soient préparés dans les délais et s'assurer qu'ils sont soumis à la Commission de l'énergie de l'Ontario aux fins de leur examen et de leur approbation;*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire que l'Office de l'énergie de l'Ontario devrait examiner et approuver le PELT afin de protéger les intérêts des consommateurs d'électricité.

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions observé que la loi exigeant la mise en place d'un plan technique datait de plus de 10 ans, mais la province n'avait jamais établi de tel plan. Entre 2004 et 2015, moment de sa fusion avec la SIERE, l'OEO a élaboré deux plans techniques, en 2007 et 2011. Cependant, la CEO n'a jamais approuvé ces plans en raison des changements apportés à la politique gouvernementale. Comme la CEO n'a pas eu l'occasion d'examiner les plans techniques conformément à la *Loi de 1998 sur l'électricité*, elle n'a pas pu s'assurer que la planification des besoins énergétiques de l'Ontario avait été menée de façon prudente et rentable afin de protéger les intérêts des consommateurs d'électricité.

La *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie*, qui a été adoptée après notre audit de 2015, a modifié le processus de planification énergétique en Ontario. Comme mentionné ci-haut, la SIERE a soumis le rapport technique PPO au Ministère le 1er septembre 2016, conformément aux exigences. En vertu de la nouvelle loi, le Ministère doit élaborer le PELT après avoir examiné attentivement le rapport technique et les commentaires formulés lors des consultations publiques.

Bien qu'un processus de consultation publique ait été mis en place dans le cadre de l'élaboration du PELT, il n'est pas nécessaire de soumettre le rapport technique de la SIERE ni le PELT à l'examen et à l'approbation de la CEO. La Commission doit seulement préparer un plan de mise en oeuvre lorsque le Ministère le lui demande pour s'assurer qu'il est donné suite aux buts et aux attentes du gouvernement énoncés dans le PELT. Autrement dit, le nouveau processus de planification énergétique à long terme ne permet pas à la CEO d'examiner et d'approuver les plans en tant qu'organisme de réglementation indépendant.

- *diffuser davantage d'information publique destinée aux consommateurs d'électricité à propos des facteurs générateurs de coûts agissant sur la hausse des tarifs d'électricité et de l'impact de diverses décisions sur les coûts de l'électricité;*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que les consommateurs d'électricité n'étaient pas informés des causes de l'augmentation des coûts de l'électricité. Même si, dans son plan stratégique de 2013, le Ministère avait indiqué les mesures prises par le gouvernement pour réduire les coûts de l'électricité, il n'avait pas précisé les facteurs générateurs de coûts qui avaient eu l'effet le plus marqué sur les coûts de l'électricité.

Dans le cadre du processus de consultation et de mobilisation concernant le PELT, le Ministère a fourni plus de renseignements au public sur les facteurs générateurs de coûts agissant sur la hausse des tarifs d'électricité et l'impact de diverses décisions sur les coûts de l'électricité.

LA SIERE a élaboré sept modules comportant des données et des analyses pour fournir une ventilation détaillée des hypothèses, des faits et des chiffres utilisés dans son rapport technique PPO. L'un des modules – Electricity System Cost Outlook (Perspectives des coûts du réseau d'électricité) – illustre les coûts du réseau d'électricité selon différents scénarios de demande (faible, inchangée et élevée) pour montrer comment le coût de la livraison, de l'exploitation et de l'entretien des ressources en électricité (conservation, production et transport/distribution) et les investissements dans de nouvelles ressources varient selon le niveau de la demande d'électricité.

Le rapport PPO et les modules connexes ont été diffusés avant le processus de consultation et de mobilisation du public concernant le PELT, qui a débuté en octobre 2016.

- *examiner le rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario afin de déterminer comment elle pourrait protéger encore mieux les intérêts des consommateurs d'électricité de l'Ontario.*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions observé que le Ministère avait ignoré le rôle de réglementation de la CEO, alors qu'un des objectifs clés de la CEO est de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les prix, la suffisance, la fiabilité et la qualité du service d'électricité.

Après notre audit de 2015, la *Loi de 2015 pour renforcer la protection des consommateurs et la surveillance du réseau d'électricité* a été promulguée le 4 mars 2016. Cette loi modifiait la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* et la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie* afin de donner à la CEO un plus grand rôle dans la réglementation du secteur de l'énergie et de protéger les intérêts des consommateurs d'électricité. Les principaux objectifs de la Loi incluaient ce qui suit :

- mettre en oeuvre la recommandation de la CEO d'interdire aux détaillants d'électricité ou agents de commercialisation de gaz de conclure des contrats de détail avec des consommateurs à leur domicile;
- donner à la CEO le pouvoir d'établir la façon dont les détaillants d'électricité ou agents de commercialisation de gaz fixent les prix qu'ils exigent pour l'électricité et le gaz;
- exiger que la CEO établisse un processus de représentation des consommateurs dans ses procédures;
- permettre à la CEO de nommer un superviseur dans les situations où un distributeur ou un transporteur est incapable de respecter ses obligations financières ou les normes de fiabilité afin d'assurer la continuité du service aux consommateurs touchés;
- renforcer les pouvoirs d'application de la loi de la CEO en lui permettant d'augmenter les pénalités imposées aux particuliers et aux sociétés qui ont enfreint ses règles ou ses directives.

Large utilisation des directives et orientations ministérielles

Recommandation 2

Pour qu'il soit bien tenu compte dans les directives et orientations du Ministère des répercussions tant techniques qu'économiques qui ont un impact sur les consommateurs d'électricité, le ministère de l'Énergie doit :

- *rester en contact régulier avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et d'autres conseillers techniques experts durant le processus de prise de décisions;*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté qu'en l'absence de plan technique approuvé, le Ministère avait pour pratique de communiquer ses objectifs en matière de politique énergétique en adressant des directives et des orientations à l'OEO (aujourd'hui la SIERE). Dans bien des cas, l'OEO ou la SIERE ne pouvait pas mettre ses compétences à profit, car les raisons ayant motivé bon nombre des directives et orientations reçues du Ministère n'étaient pas apparentes. Entre la création de l'OEO en 2004 et sa fusion avec la SIERE en 2015, le Ministère a transmis plus de 90 directives et orientations à l'OEO. Celles-ci reflétaient un certain nombre de décisions qui allaient parfois à l'encontre des conseils techniques de l'OEO.

Durant notre suivi, nous avons constaté que le Ministère était resté en contact avec la SIERE et d'autres conseillers experts techniques durant son processus décisionnel pour l'élaboration du PELT. Comme mentionné ci-haut à la première mesure de la **recommandation 1**, la SIERE a soumis le rapport technique PPO au Ministère le 1er septembre 2016. Ce rapport présentait différents scénarios de planification pour le secteur de l'électricité de 2016 à 2035. Le Ministère a également engagé un tiers pour préparer un autre rapport technique, intitulé Fuels Technical Report. Diffusé le 30 septembre 2016, le FTR passe en revue la consommation de combustibles et présente les perspectives pour 2016 à 2035.

Au moment de notre suivi, le Ministère était en train d'élaborer le PELT en se fondant sur l'information provenant des deux rapports techniques, ainsi que sur les commentaires recueillis lors des activités de consultation et de mobilisation du public. Le Ministère s'attendait à finaliser et à diffuser le PELT à l'automne 2017.

- *rendre le processus de prise de décisions plus transparent et favorable à la reddition de comptes en communiquant de l'information au public à propos des directives et des orientations, ainsi que des raisons ayant motivé les décisions.*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que le recours du Ministère aux directives et orientations pour imposer d'importantes décisions avait engendré un processus qui manquait d'ouverture et de transparence. Nous n'avons trouvé aucune preuve que les directives et orientations ministérielles découlaient de consultations publiques ou d'analyses économiques divulguées au public.

Toutes les directives et orientations envoyées à la SIERE ont été et doivent continuer d'être publiées sur le site Web de la SIERE. Nous avons constaté que le Ministère avait adressé sept directives à la SIERE après notre audit de 2015. Notre examen de ces directives a révélé qu'elles comprenaient des renseignements généraux et des détails sur le contexte et la justification des objectifs stratégiques.

Comme mentionné ci-haut à la première mesure de la **recommandation 1**, au moment de notre suivi, le Ministère élaborait le PELT. Durant le processus de consultation publique, qui a eu lieu d'octobre 2016 à janvier 2017, le Ministère a organisé des séances à l'intention des intervenants et des portes ouvertes dans 17 collectivités de l'Ontario. Il a aussi tenu 17 séances avec des collectivités et organisations autochtones. Dans l'ensemble, le Ministère a reçu plus de 1 500 observations par la voie de son Registre environnemental, de courriels et d'autres canaux. En application de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, le Ministère est tenu d'afficher toute l'information et les données utilisées dans l'élaboration du PELT, y compris le rapport PPO de la SIERE et les commentaires recueillis lors des consultations publiques, sur son site Web.

Problèmes liés aux décisions d'approvisionnement en énergie

Recommandation 3

Pour que les prochaines décisions en matière de production d'électricité soient fondées sur des renseignements économiques et financiers appropriés et prises dans l'intérêt des consommateurs d'électricité

et du réseau d'électricité de l'Ontario, le ministère de l'Énergie doit :

- *collaborer avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), Ontario Power Generation, Hydro One, quelque 70 sociétés de distribution locales et d'autres experts techniques en vue de déterminer la formule optimale de l'approvisionnement diversifié de l'Ontario;*

État : En voie de mise en oeuvre à l'automne 2017

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que, dans certaines de ses décisions concernant la production d'électricité, le Ministère n'avait pas pleinement tenu compte de l'état du marché de l'électricité ni de l'impact à long terme que divers scénarios d'approvisionnement diversifié auraient sur le réseau d'électricité de l'Ontario.

Durant notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait travaillé en collaboration avec la SIERE et d'autres experts techniques afin de déterminer la formule optimale d'approvisionnement diversifié pour l'Ontario dans le cadre de son processus d'élaboration du PELT. Comme mentionné à la première mesure de la **recommandation 1**, la SIERE a préparé le rapport technique PPO, qui décrit les perspectives d'approvisionnement et de la demande en électricité pour 2016 à 2035. Le rapport PPO souligne la valeur que présente une approche équilibrée de l'approvisionnement diversifié qui ne dépend pas outre mesure d'une seule source de production d'électricité. Selon le rapport PPO : « Le maintien d'un portefeuille énergétique varié, où les différentes ressources sont complémentaires, constitue un moyen efficace de fournir les divers services nécessaires à l'appui d'une exploitation fiable et efficace ».

En plus de mobiliser la SIERE afin de déterminer la formule optimale d'approvisionnement diversifié pour l'Ontario, le Ministère a recueilli des commentaires d'Ontario Power Generation, de Hydro One et de plusieurs sociétés de distribution locales dans le cadre du processus de consultation publique sur le PELT.

- *inviter la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), Ontario Power Generation, Hydro One, quelque 70 sociétés de distribution locales et d'autres experts techniques à examiner divers scénarios et à procéder à des analyses coûts-efficacité au moment de la prise de décisions concernant de nouveaux projets;*

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que les directives et orientations émises par le Ministère reflétaient un certain nombre de décisions qui allaient parfois à l'encontre des conseils techniques de l'OEO et qui ne tenaient pas pleinement compte de l'impact à long terme que divers scénarios d'approvisionnement diversifié auraient sur le réseau d'électricité de l'Ontario. Par exemple, le Ministère a donné pour instruction à l'OEO de mettre sur pied le programme de prix garantis (appelé « TRG » pour « tarifs de rachat garantis »), qui paie des prix excessifs aux producteurs d'énergie renouvelable. Il avait également enjoint à l'OEO de procéder à un projet hydroélectrique coûteux.

Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait retenu les services de la SIERE et d'autres experts techniques pour examiner différents scénarios et évaluer le rapport coût-efficacité lors de la prise de décisions sur les projets amorcés après notre audit de 2015. Par exemple :

- Comme mentionné à la première mesure de la **recommandation 1**, le Ministère est tenu d'élaborer le PELT en tenant dûment compte du rapport technique de la SIERE, des différents scénarios et des risques et incertitudes possibles dans la planification pour le secteur de l'énergie. Le Ministère a également engagé d'autres experts qui ont participé aux consultations publiques qui ont eu lieu d'octobre 2016 à janvier 2017.

- Le Ministère a demandé à la SIERE d'effectuer un examen annuel des prix du programme de TRG en 2016. La SIERE a établi les barèmes des TRG pour 2016 et 2017 en tenant compte des commentaires des intervenants, y compris les sociétés de distribution locales. L'examen a donné lieu à des réductions des TRG allant de 0,5 % à 7 % pour les nouveaux projets d'énergie renouvelable, selon la taille du projet et la technologie employée.
- En 2016, la SIERE a lancé le Projet de renouvellement du marché (le Projet), qui a pour objectif de favoriser l'instauration d'un marché plus efficace et durable assorti de mécanismes concurrentiels et transparents qui répondent aux besoins du réseau et des participants au coût le plus bas possible. La conception et la mise en oeuvre de ce projet pluriannuel, qui en est encore à l'étape initiale de l'élaboration, se dérouleront de 2017 à 2021. Le Ministère a indiqué que les décisions sur le futur réseau d'électricité seront prises suivant des mécanismes fondés sur le marché introduits dans le cadre du Projet afin de réduire les coûts du système, d'accroître la transparence et d'offrir une plus grande souplesse dans le but de répondre aux besoins changeants du réseau d'électricité de l'Ontario. La série de réformes que le Projet vise à mettre en place dans le système du marché de l'énergie tirera parti des expériences acquises dans d'autres administrations. Au moment de notre suivi, la SIERE était en train de mobiliser les intervenants afin d'obtenir un consensus pour la conception et la mise en oeuvre du Projet et de sensibiliser le public.

- *exécuter des analyses coûts-avantages durant le processus de planification en vue d'évaluer l'incidence potentielle d'une décision pour les consommateurs d'électricité et le réseau d'électricité;*

État : En voie de mise en oeuvre à l'automne 2017

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère avait pris un certain nombre de décisions qui allaient parfois à l'encontre des conseils techniques de l'OEO. Beaucoup de ces décisions ont engendré des coûts importants pour les consommateurs d'électricité. Par exemple, le Ministère a accru de façon appréciable le poids de l'énergie renouvelable dans l'approvisionnement diversifié de l'Ontario sans avoir évalué pleinement l'impact, les concessions et les solutions de rechange au moyen d'une analyse de rentabilisation exhaustive.

Comme mentionné à la première mesure de la **recommandation 1**, le Ministère était en train d'élaborer le PELT au moment de notre suivi. Dans le cadre de l'élaboration du PELT, le Ministère réalisera des analyses coûts-avantages en vue d'évaluer l'incidence potentielle des décisions sur les consommateurs d'électricité et le réseau d'électricité. Le PELT devrait être diffusé à l'automne 2017.

- *surveiller étroitement l'étendue et l'impact des surplus d'électricité, les examiner et en rendre compte publiquement.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici 2021

Détails

Notre audit de 2015 a révélé que l'Ontario connaissait un surplus d'électricité. De 2009 à 2014, l'approvisionnement en électricité disponible de la province a excédé sa consommation horaire maximale de 5 160 MW par année en moyenne, soit à peu près l'équivalent de la puissance installée totale du Manitoba. La SIERE gérait le surplus d'électricité en exportant de l'énergie vers d'autres administrations et en demandant à certains producteurs de réduire, voire de suspendre, leur production d'énergie.

Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a continué d'utiliser le Rapport sur l'énergie de l'Ontario, qui est un site Web mis à jour chaque trimestre pour fournir au public des données sur le secteur de l'énergie, comme le coût de

l'électricité, l'offre, la demande et les exportations en période de production excédentaire.

En outre, la SIERE a surveillé l'étendue du surplus d'électricité et a rendu publiques la demande et l'offre d'électricité en diffusant des sommaires du marché sur une base périodique (quotidienne, hebdomadaire et mensuelle). Dans le cadre du rapport technique PPO présenté au Ministère pour l'élaboration du PELT, la SIERE a aussi publié les surplus énergétiques prévus selon différents scénarios de demande d'électricité en Ontario.

Comme mentionné précédemment, la SIERE a lancé le Projet de renouvellement du marché, qui est un projet pluriannuel dont la conception et la mise en oeuvre s'étendront de 2017 à 2021. Dans le cadre de ce projet, la SIERE prévoit mettre en place des mesures précises pour gérer les surplus d'électricité en éliminant les obstacles aux échanges avec les administrations voisines.

Initiatives inefficaces de conservation et de gestion de la demande

Recommandation 4

Pour que ses programmes de conservation et de gestion de la demande soient mis en oeuvre de façon rentable et atteignent les buts escomptés, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) aux fins suivantes :

- *évaluer les effets de la conservation et son incidence sur les coûts de l'électricité durant les périodes de production de surplus appréciable;*
  État : En voie de mise en oeuvre à l'automne 2017

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère continuait à investir dans des efforts de conservation alors que l'Ontario enregistrait déjà un surplus appréciable d'énergie. Or, investir dans la conservation n'engendre pas nécessairement des économies en période de surplus, car les économies d'énergie résultant des efforts de conservation peuvent faire grossir le surplus d'électricité, entraînant une hausse des exportations et/ou une limitation de la production. L'Ontario devait exporter de l'énergie à des prix inférieurs aux coûts de production et continuer de payer les producteurs, même lorsque ceux-ci ne produisaient pas d'énergie. Il s'agit de deux options coûteuses.

Au cours de notre suivi, le Ministère a indiqué que, dans le cadre du processus d'élaboration du PELT, il collaborera avec la SIERE afin de modéliser et d'examiner les répercussions des initiatives de conservation sur les coûts de l'électricité en période de production excédentaire. Au moment de notre suivi, le Ministère élaborait le PELT, qu'il comptait diffuser à l'automne 2017.

- *évaluer les programmes, dont les diverses initiatives de conservation et le Programme de tarifs préférentiels d'électricité pour le secteur industriel, pour veiller à ce qu'ils favorisent l'atteinte des buts et objectifs du Ministère;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 1er juin 2018

Détails

Notre audit de 2015 a permis de constater que, bien que la SIERE ait été responsable de 2,1 milliards sur les 2,3 milliards de dollars consacrés aux initiatives de conservation en Ontario de 2006 à 2014, seulement 923 millions sur ces 2,1 milliards ont fait l'objet d'une évaluation de la rentabilité par un tiers.

Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a collaboré avec la SIERE à l'évaluation de divers programmes de conservation conformément au nouveau Cadre stratégique de priorité à la conservation de l'énergie, qui a été introduit après notre audit de 2015. Le Cadre couvre la mise en oeuvre de programmes de conservation sur la période de six ans allant de 2015 à 2020, l'accent étant mis sur le travail d'équipe entre les partenaires du secteur, particulièrement les sociétés de distribution locales (SDL).

À l'appui du Cadre, le Ministère et la SIERE continueront d'évaluer les programmes de conservation, principalement au moyen des deux processus suivants, afin de s'assurer que les programmes répondent aux besoins de la province de façon rentable :

- Les SDL doivent élaborer leurs propres plans de conservation et de gestion de la demande sur six ans afin de donner suite aux programmes de conservation. Ces plans comprennent des jalons, des budgets et des économies d'énergie prévues. Les SDL ont soumis leurs plans à l'examen et à l'approbation de la SIERE, qui a publié les plans approuvés sur son site Web.
- La SIERE soumet les programmes de conservation des SDL à son processus d'évaluation, de mesure et de vérification (EMV) afin de s'assurer qu'ils maintiennent un rapport coûts-avantages positif (avec quelques exceptions précises, comme les programmes pour les consommateurs à faible revenu), qu'ils atteignent les objectifs fixés, qu'ils offrent une valeur aux consommateurs et qu'ils cernent les possibilités d'amélioration. La SIERE a publié des rapports d'évaluation sur divers programmes de conservation, comme le Programme d'économie d'énergie pour les Autochtones, le Programme des services à domicile et le Programme des nouvelles constructions.

Au moment de notre suivi, la SIERE entreprenait un examen à mi-parcours du Cadre. L'examen porte sur les objectifs de conservation, les budgets, les progrès, l'efficacité des programmes, l'intégration avec la planification régionale, la collaboration entre les SDL et les approches d'efficacité énergétique postérieures à 2020. L'examen à mi-parcours doit être terminé avant le 1er juin 2018.

- *fixer des cibles appropriées et raisonnables de réduction de la consommation de pointe, et assurer régulièrement la surveillance, le suivi et la reddition de comptes publique au titre des progrès accomplis en vue de les atteindre.*

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Notre audit de 2015 a permis de constater que, bien que l'OEO (aujourd'hui la SIERE) ait informé le Ministère qu'une réduction de la demande de 1 800 MW d'ici 2025 était un objectif de conservation raisonnable et prudent, le Ministère lui a donné pour directive de fixer une cible de 6 300 MW d'ici 2025. En 2010, le Ministère a encore révisé à la hausse sa cible, qui est passée à 6 700 MW d'ici 2025, et a fixé l'objectif provisoire de réduction de la demande de pointe à 4 550 MW d'ici 2025. Une évaluation des programmes gérés par l'OEO a montré que cette cible provisoire n'a pas été atteinte avant la fin de 2014.

Durant notre suivi, le Ministère a indiqué que l'Ontario a fixé une cible à long terme de 10 % pour la réduction de la consommation de pointe d'ici 2025, ce qui équivaut à environ 2 400 mégawatts (MW) selon les prévisions de 2013. Cette cible de réduction a été fixée dans le PELT de 2013 et devait être satisfaite à l'aide d'initiatives d'intervention en fonction de la demande (programmes qui réduisent temporairement la consommation d'électricité en période de pointe), comme l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel, l'intervention en fonction de la demande fondée sur la capacité, les projets pilotes d'intervention en fonction de la demande, et la tarification en fonction de l'heure de consommation. Le Ministère nous a informés qu'il évaluera cette cible en se fondant sur les perspectives de l'offre et de la demande qui seront présentées dans le prochain PELT, qui était en voie d'élaboration au moment de notre suivi et devrait être achevé à l'automne 2017.

La SIERE a suivi les progrès accomplis dans le recours aux initiatives d'intervention en fonction de la demande pour atteindre la cible de réduction de la consommation de pointe de 10 %. Dans son rapport PPO publié en septembre 2016, la SIERE a signalé que la quantité globale de la capacité

d'intervention en fonction de la demande en 2015 se situait à près de 1 700 MW.

Le commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO) a aussi surveillé les progrès réalisés vers l'atteinte de cet objectif et en a rendu compte dans son Rapport annuel sur les progrès liés à l'économie d'énergie. Notre examen du dernier rapport du CEO, publié en mai 2016, a révélé qu'il était difficile d'évaluer les progrès réalisés, car plusieurs initiatives d'intervention en fonction de la demande étaient encore en cours d'élaboration en 2015. Le rapport indique également que l'objectif pourrait être modifié parce qu'il est basé sur les prévisions du PELT de 2013.

Dans le cadre du processus d'élaboration du prochain PELT, le Ministère évaluera la cible existante de réduction de la consommation de pointe.

Problèmes concernant la planification du réseau de transport

Recommandation 5

Pour que l'Ontario dispose d'un réseau de transport d'une capacité suffisante pour acheminer de façon fiable l'électricité générée par les producteurs de la province là où se trouvent les besoins, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, Hydro One et d'autres sociétés de distribution locales afin de :

- *cerner les problèmes courants au titre de la capacité et de la fiabilité du réseau, et définir les mesures à prendre pour composer avec la croissance de la demande en électricité;*

  État : En voie de mise en oeuvre à l'automne 2017

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions repéré des problèmes de capacité et de fiabilité dans certaines régions où la plupart des lignes de transport dépassaient, atteignaient ou étaient sur le point d'atteindre leur capacité. On ne s'attendait pas à ce que ces lignes puissent soutenir des augmentations importantes de la demande en période de pointe. L'OEO (aujourd'hui la SIERE) avait cerné ces problèmes dans son Plan pour le réseau d'électricité intégré de 2007, qui n'a jamais été approuvé ni mis en oeuvre. Même si, au moment de notre audit de 2015, des travaux étaient en cours pour répondre à ces besoins, les problèmes perduraient.

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que le PELT aborderait les problèmes de capacité et de fiabilité liés aux réseaux de transport et de distribution, et indiquerait les mesures nécessaires pour faire face à la croissance future de la demande en électricité.

Comme mentionné à la première mesure de la **recommandation 1**, le 1er septembre 2016, la SIERE a soumis le rapport technique PPO au Ministère pour qu'il l'utilise dans l'élaboration du PELT. Nous avons constaté que le rapport PPO comprenait une série de modules fournissant une ventilation détaillée des hypothèses, des faits et des chiffres du rapport. L'un des modules – Market and System Operations and Transmission and Distribution Outlook (Opérations liées aux marchés et au réseau et perspectives en matière de transport et de distribution) – examinait les principales considérations touchant la planification et l'exploitation, comme les investissements éventuels dans le transport pour faciliter l'intégration des nouvelles ressources et les répercussions connexes sur les réseaux de transport et de distribution.

En outre, la SIERE travaille avec des sociétés de distribution et de transport locales afin de tenir compte des enjeux et des besoins régionaux dans la planification du réseau d'électricité. Au moment de notre suivi, le premier cycle de planification régionale de la SIERE était en cours, couvrant 21 régions d'électricité de la province (délimitées en fonction des infrastructures électriques). Les planificateurs régionaux examineront les besoins uniques de chaque région et détermineront les mesures de conservation, de production, de transport et de distribution requises pour répondre à ces besoins. Les besoins en électricité de chaque région seront examinés tous les cinq ans ou plus souvent,

au besoin. La SIERE a affiché sur son site Web l'état d'avancement des activités de planification régionale, y compris des mises à jour et des plans régionaux particuliers. La CEO a également publié sur son site Web les rapports annuels déposés par les transporteurs qui indiquent l'état de leur planification régionale.

Au moment de notre suivi, le Ministère élaborait le PELT, qu'il comptait avoir terminé à l'automne 2017.

- *déterminer les causes profondes du nombre croissant de mesures de limitation auxquelles sont assujettis les producteurs et, de ce fait, minimiser les coûts superflus subis par les consommateurs d'électricité*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici 2021

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que l'évolution de la demande régionale et les modifications apportées à la formule d'approvisionnement diversifié pour faciliter l'abandon progressif du charbon, ainsi que les hausses importantes de production des énergies renouvelables, avaient eu une incidence sur les flux de consommation de l'électricité, contribuant à l'augmentation des contraintes de transport. Les sommes que la SIERE doit payer aux producteurs avaient aussi augmenté, car ces derniers ont habituellement droit à des indemnités quand la SIERE doit limiter la production de leurs installations.

Comme mentionné à la deuxième mesure de la **recommandation 3**, en 2016, la SIERE a lancé le Projet de renouvellement du marché, projet pluriannuel exécuté de 2017 à 2021 visant à mettre en place un marché plus efficace et durable doté de mécanismes concurrentiels et transparents qui répondent aux besoins du réseau et des participants au coût le plus bas possible. Le Ministère a précisé que les responsables du projet examineraient les causes profondes du volume croissant de contraintes imposées aux producteurs et introduiraient des mesures précises pour régler le problème afin de réduire au minimum les coûts superflus pour les consommateurs d'électricité à l'avenir.

Dans un premier temps, la SIERE a retenu les services d'un tiers pour qu'il réalise une évaluation coûts-avantages qui aidera à comprendre les avantages nets de la conception proposée du projet. Selon le rapport d'évaluation terminé en avril 2017, il serait possible de réduire le volume de contraintes imposées aux producteurs et les coûts d'électricité connexes en modifiant le système actuellement utilisé par la SIERE pour administrer le marché de l'électricité et fixer les tarifs. Au moment de notre suivi, la SIERE était en train de mobiliser les intervenants afin d'obtenir un consensus pour la conception et la mise en oeuvre du Projet et de sensibiliser le public.

- *effectuer une planification et une analyse appropriées avant d'entreprendre de grandes initiatives susceptibles d'avoir une incidence sur le réseau de transport.*

  État : En voie de mise en oeuvre à l'automne 2017

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions observé que l'absence de processus de planification structuré et concerté avait eu des effets négatifs continus sur le rendement du réseau de transport. Par exemple, de nombreux projets d'énergie renouvelable n'avaient pu aller de l'avant parce que la capacité de transport n'était pas suffisante. En outre, même si importer de l'électricité des administrations voisines avait été une solution de rechange viable à l'acquisition de sources d'énergie renouvelable, l'accroissement éventuel de la capacité de transport afin de pouvoir acheminer l'électricité importée n'a pas fait l'objet d'une analyse coûts-avantages.

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que le PELT inclurait la planification et l'analyse du système avant la mise en oeuvre des initiatives qui auraient une incidence sur le transport. Le PELT traitera également de la fiabilité de l'approvisionnement en électricité et de la capacité de production,

de transport et de distribution. Au moment de notre suivi, le PELT était en voie d'élaboration et devait être terminé à l'automne 2017.

Le Ministère a ajouté que les besoins en électricité des 21 régions de planification de l'Ontario avaient été évalués au cours des trois dernières années. Cette évaluation a porté sur les besoins uniques de chaque région et a pris en compte la conservation, la production, le transport et la distribution, ainsi que les ressources novatrices qui permettraient de répondre à ces besoins. Le Ministère a également noté que des plans régionaux intégrés de développement des ressources et des plans régionaux d'infrastructure avaient été élaborés et étaient accessibles au public sur les sites Web de la SIERE et de Hydro One, respectivement. Notre examen a révélé que ces plans abordaient notamment les répercussions sur le transport.

Chapitre 1

Section 1.06 Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l’électricité

Suivi des audits de l’optimisation des ressources, section 3.06 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L’ÉTAT DES RECOMMANDATIONS						
	Nombre de mesures recommandées	**État des mesures recommandées**				
		Pleinement mise en œuvre	**En voie de mise en œuvre**	**Peu ou pas de progrès**	**Ne sera pas mise en œuvre**	**Ne s’applique plus**
Recommandation 1	3					3
Recommandation 2	2					2
Recommandation 3	3				2	1
Recommandation 4	1					1
Recommandation 5	5		2			3
Recommandation 6	1					1
Recommandation 7	3	2				1
Recommandation 8	1					1
Recommandation 9	2	1				1
Recommandation 10	2				1	1
Recommandation 11	1					1
Recommandation 12	2				1	1
Recommandation 13	2	1				1
Recommandation 14	1					1
Recommandation 15	2					2
Recommandation 16	1					1
Recommandation 17	4					4
Total	**36**	**4**	**2**	**0**	**4**	**26**
%	**100**	**11**	**6**	**0**	**11**	**72**

Conclusion générale

Au 26 juillet 2017, pour environ 72 % de nos recommandations, Hydro One n'avait pas fourni de renseignements ni de documents justificatifs suffisants nous permettant d'effectuer un suivi assorti d'une assurance de niveau examen. Par suite de l'adoption de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*, notre Bureau n'a plus le pouvoir de mener des audits de l'optimisation des ressources de Hydro One ni d'assurer le suivi de l'état de mise en œuvre des recommandations formulées dans les audits que nous avons effectués avant le 4 décembre 2015, date de dépôt de cette loi. Hydro One n'étant ainsi plus tenue de participer à nos travaux de suivi, nous avons classé ces recommandations parmi celles qui ne s'appliquent plus.

Pour environ 11 % de nos recommandations, nous avons pu obtenir par nos propres moyens des renseignements supplémentaires suffisants pour déclarer, avec une assurance de niveau examen, qu'elles ont été pleinement mises en oeuvre. Il s'agissait des recommandations portant sur l'exécution par Hydro One d'études comparatives avec d'autres services publics semblables concernant les coûts et le rendement, et sur l'élaboration de stratégies pour améliorer sa fiabilité.

Pour une autre tranche de 6 % de nos recommandations, nous avons pu obtenir par nos propres moyens des renseignements supplémentaires suffisants pour déclarer, avec une assurance de niveau examen, qu'elles sont en voie de mise en oeuvre. Ces recommandations portaient principalement sur l'amélioration de la qualité des données de Hydro One et le peaufinage des fonctions d'un système de planification des investissements dans les actifs, appelé Asset Analytics.

Hydro One ne mettra pas en oeuvre 11 % de nos recommandations, plus particulièrement celles ayant trait à la réévaluation de sa pratique consistant à remplacer des actifs qui sont considérés comme étant en bon état avant de remplacer des actifs en très mauvais état et des actifs qui ont dépassé leur durée de vie utile prévue, et celles liées au fait de ramener à 4 ans le cycle de gestion de la végétation de 9,5 ans.

Nous avons encouragé la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) à faire le suivi de l'état de 72 % de nos recommandations, mentionnées précédemment.

L'état de chacune de nos recommandations est résumé dans le présent rapport.

Contexte

Hydro One Inc. (Hydro One), qui possède l'un des plus grands réseaux de distribution d'électricité en Amérique du Nord, est en exploitation dans trois grands secteurs qui touchent :

- l'envoi d'électricité de producteurs d'électricité à de grands clients industriels et à la plupart des sociétés de distribution locales de l'Ontario au moyen d'un réseau de transport à haute tension complet;
- l'exploitation, par ses filiales en propriété exclusive, de son propre réseau de distribution qui dessert environ 1,4 million de clients résidentiels et commerciaux;
- la gestion d'un système de télécommunications qui surveille et exploite à distance son équipement de transport.

Les produits de Hydro One ont totalisé 6,548 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014, tandis que ses frais d'exploitation et autres ont atteint 5,801 milliards de dollars, ce qui a permis de dégager un bénéfice net de 747 millions de dollars. Les actifs nets de Hydro One au titre du transport, de la distribution et des télécommunications étaient évalués à environ 16,2 milliards de dollars.

Le mandat de Hydro One est de transporter et de distribuer l'électricité de façon sécuritaire, fiable et économique. Toutefois, il était ressorti de notre audit que la fiabilité des réseaux de transport et de distribution de Hydro One se détériorait, tandis

que les coûts d'entretien et d'amélioration des réseaux augmentaient et que les clients subissaient de plus en plus de pannes d'électricité. De 2012 à 2014, Hydro One a consacré annuellement plus de 1 milliard de dollars à des projets d'investissement pour l'entretien de ses réseaux de transport et de distribution.

Parmi les problèmes les plus importants que nous avons relevés au sujet du réseau de transport de Hydro One figuraient les suivants :

- Dans l'ensemble, la fiabilité du réseau de transport de Hydro One s'était détériorée de 2010 à 2014, les pannes étant 30 % plus longues et 24 % plus fréquentes. Au cours de la même période, les dépenses de Hydro One pour l'exploitation du réseau de transport et le remplacement de biens vieux ou en mauvais état avaient augmenté de 31 %. Il convient de noter que la fiabilité globale du réseau de transport de Hydro One se comparait avantageusement à celle des autres transporteurs d'électricité canadiens; cependant, elle s'était détériorée comparativement à celle des transporteurs américains.
- Le retard de Hydro One dans les travaux d'entretien préventif de l'équipement de son réseau de transport avait augmenté de 47 % entre 2012 et 2014, ce qui a contribué à causer des défaillances de l'équipement.
- Hydro One n'avait pas remplacé 14 des 18 transformateurs de transport qu'elle disait être en très mauvais état dans sa demande de tarifs de 2013-2014 présentée à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO). Au cours de la même période de deux ans, Hydro One avait remplacé 37 autres transformateurs qu'elle disait être en meilleur état. Nous avions constaté que deux des transformateurs cotés en très mauvais état dans la demande de tarifs faite à la CEO, mais qui n'avaient pas été remplacés, ont eu une défaillance, ce qui a causé aux consommateurs des pannes d'une durée de 200 minutes en 2013 et de 220 minutes en 2015.
- Le risque de pannes d'électricité peut augmenter en l'absence d'un programme efficace de remplacement des actifs de transport ayant dépassé leur durée de vie utile prévue. La proportion des actifs de transport clés, tels que les transformateurs, les disjoncteurs et les poteaux de bois en service au-delà de leur date de remplacement régulière variait entre 8 % et 26 %. Le remplacement de ces actifs devait coûter à Hydro One quelque 4,472 milliards de dollars, soit plus de 600 % de plus que ses dépenses en capital pour le maintien de 621 millions de dollars en 2014.

Parmi les problèmes les plus importants que nous avons relevés au sujet du réseau de distribution de Hydro One figuraient les suivants :

- Le réseau de distribution de Hydro One a constamment été l'un des moins fiables parmi les principaux distributeurs d'électricité au Canada entre 2010 et 2014. La durée moyenne des pannes signalées par les membres de l'Association canadienne de l'électricité (ACE) entre 2010 et 2014 était d'environ 59 % moindre que celle des pannes déclarées par Hydro One durant la même période, tandis que la fréquence moyenne des pannes chez les membres de l'ACE était de 30 % moindre.
- La cause principale des pannes de réseau de distribution de Hydro One de 2010 à 2014 était les bris de lignes de transport occasionnés par la chute d'arbres ou de branches. L'exploitation de Hydro One était basée sur un cycle de gestion de la végétation de 9,5 ans, tandis que la moyenne d'un tel cycle pour 14 des services publics participants de Hydro One était de 3,8 ans. L'analyse effectuée par Hydro One elle-même avait révélé que ses travaux de gestion de la végétation réalisés en 2014 avaient coûté 84 millions de dollars de plus que s'ils avaient été effectués selon un cycle de gestion de la végétation de quatre ans. En outre, les clients auraient subi moins de pannes causées par des arbres.

- Hydro One avait installé 1,2 million de compteurs intelligents dans son réseau de distribution au coût de 660 millions de dollars, mais elle n'utilisait pas les logiciels et les capacités connexes pour améliorer son temps de réponse aux pannes d'électricité. Au moment de notre audit, les compteurs intelligents étaient surtout utilisés pour la facturation, et non pour déterminer à distance le lieu des pannes d'électricité dans le réseau de distribution avant l'appel d'un client visant à signaler une panne. Ces renseignements provenant des compteurs intelligents auraient rendu la répartition des équipes de travail plus rapide et efficace, ce qui se serait soldé par une amélioration du service à la clientèle et une réduction des coûts.

Nous avions recommandé que Hydro One établisse, pour son réseau de transport, des objectifs et des échéanciers pluriannuels de réduction de la fréquence et de la durée des pannes d'électricité afin d'améliorer la fiabilité et la disponibilité du réseau de transport, qu'elle élimine son retard croissant sur le plan de l'entretien préventif, qu'elle cible les actifs à remplacer qui présentaient le plus de risques de défaillance, notamment ceux qui étaient cotés en très mauvais état et qui avaient dépassé leur durée de vie utile prévue, et qu'elle fournisse des renseignements exacts sur ses activités de remplacement des actifs à la CEO.

En ce qui concerne son réseau de distribution, nous avions recommandé que Hydro One établisse des buts, des objectifs et des repères plus ambitieux en matière de fiabilité du réseau, et abaisse ses coûts et améliore sa fiabilité en écourtant son cycle de gestion de la végétation.

Notre rapport de 2015 contenait 17 recommandations préconisant 36 mesures pour donner suite aux constatations de notre audit.

Comité permanent des comptes publics

En mars 2016, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences publiques concernant l'audit de la gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité de Hydro One que nous avions effectué en 2015. En décembre 2016, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de l'audience. Le Comité a approuvé nos constatations et nos recommandations. Il a formulé 10 recommandations additionnelles et a demandé à Hydro One de présenter un rapport au plus tard en avril 2017. Les recommandations du Comité et le suivi relatif à celles-ci sont présentés au chapitre 3.

Événements importants survenus après notre audit de 2015

Vente d'actions de Hydro One

Le gouvernement a adopté la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario* en juin 2015 afin de permettre la vente d'un maximum de 60 % des actions ordinaires de la province dans Hydro One (la province était l'actionnaire unique), et aucun autre actionnaire unique n'aurait le droit de détenir plus de 10 % du total des capitaux propres. La province a alors lancé un appel public à l'épargne portant sur environ 15 % des actions ordinaires de Hydro One en novembre 2015.

En mai 2017, la province a vendu 120 millions d'actions additionnelles de Hydro One. Par conséquent, l'Ontario détient maintenant seulement 49,9 % des actions de Hydro One. En outre, conformément à l'annonce faite en juillet 2016, la province a consenti à vendre jusqu'à 2,5 % de ses actions de Hydro One aux Premières Nations, selon le niveau de participation de celles-ci. S'il y avait une pleine participation de la part des Premières Nations, la proportion d'actions détenues par la province serait alors ramenée à 47,4 %.

En vertu de la Loi, le gouvernement de l'Ontario est tenu de demeurer le principal actionnaire et de

détenir au moins 40 % des actions de Hydro One. De plus, aucun autre actionnaire ou groupe d'actionnaires ne peut détenir plus de 10 % des actions.

Hydro One n'est plus sujette à l'examen de notre Bureau

À compter du 4 décembre 2015, la Loi a également retiré à notre Bureau le pouvoir de mener des audits de l'optimisation des ressources de Hydro One, de produire des rapports à ce sujet et d'effectuer des suivis de ces audits. Par conséquent, notre audit de la gestion des actifs de transport et de distribution d'électricité de Hydro One qui avait commencé avant le dépôt de la Loi a constitué le dernier audit de l'optimisation des ressources de Hydro One effectué par notre Bureau.

Hydro One ayant cessé d'être un organisme de la Couronne depuis l'adoption de la Loi, elle n'était pas tenue de participer au présent suivi. En témoignage de sa bonne foi et par courtoisie, Hydro One nous a quand même envoyé, le 26 avril 2017, un document faisant état des mesures qu'elle a prises pour donner suite à nos recommandations (après que nous lui ayons officiellement demandé de nous soumettre un rapport à ce sujet à la fin de janvier 2017). Cependant, comme nous l'expliquons plus en détail dans la section suivante, elle a refusé de nous fournir d'autres renseignements que ceux inclus dans le document qu'elle nous a soumis. Étant donné que notre Bureau n'a plus aucune compétence à l'égard de Hydro One depuis le 4 décembre 2015, nous avons demandé que la Commission de l'énergie de l'Ontario tienne compte des observations découlant de notre audit dans le cadre de ses processus réglementaires.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril 2017 et le 26 juillet 2017. Par souci de conformité avec les nouvelles normes canadiennes d'audit, nous avons demandé qu'une lettre d'affirmation, datée du 1er septembre 2017, soit signée par le président-directeur général ou le vice-président de Hydro One au terme de nos travaux. Cette lettre avait pour objet d'obtenir de Hydro One une déclaration écrite selon laquelle elle nous avait fourni des renseignements complets et à jour sur l'état des recommandations que nous avions formulées lors de l'audit initial, il y a deux ans. Le 29 août 2017, Hydro One a répondu qu'elle refusait de signer la lettre ou tout document similaire, au motif qu'elle n'avait pas à participer aux travaux de suivi et qu'il n'était pas approprié pour elle de signer la lettre puisqu'elle n'était plus un organisme de la Couronne depuis l'adoption de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*.

Les renseignements à jour de Hydro One nous ont été transmis le 26 avril 2017. Habituellement, après la réception de tels renseignements, nous avons des questions qui nécessitent des réponses, et nous avons demandé des pièces justificatives afin que nous puissions vérifier l'information soumise par l'audité. Nous avons présenté nos premières questions et notre demande de pièces justificatives au début de mai 2017. Hydro One a répondu que les renseignements qu'elle avait déjà soumis avaient été fournis de bonne foi et par souci de courtoisie, puisqu'elle n'était pas tenue de prendre part à notre suivi. Elle a refusé de participer plus avant à notre processus de suivi.

Comme nous ne disposons plus du pouvoir d'effectuer un suivi auprès de Hydro One, nous avons classé l'ensemble de nos recommandations parmi celles qui ne s'appliquent plus. Par ailleurs, étant donné que, faute d'un soutien, nous ne

pouvions vérifier ou confirmer les renseignements fournis par Hydro One en avril, nous avons été dans l'obligation d'indiquer l'état « ne s'applique plus » pour la plupart de nos recommandations, avec les exceptions suivantes :

- Lorsque Hydro One a clairement fait savoir qu'elle ne mettra pas en oeuvre une mesure recommandée, nous avons indiqué l'état « ne sera pas mise en oeuvre ».
- Lorsque nous avons pu obtenir des pièces justificatives par nos propres moyens pour vérifier les renseignements fournis par Hydro One (grâce à l'information incluse dans les demandes de hausse de tarifs présentées par Hydro One à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), que nous avons obtenue de la CEO), nous avons indiqué l'état « pleinement mise en oeuvre » ou « en voie de mise en oeuvre d'ici le [une date donnée] ».

Nous avons également examiné la question de savoir si la CEO avait tenu compte des observations formulées dans notre audit de 2015 dans sa réglementation sur les tarifs de transport et de distribution de Hydro One. Au moment de notre suivi, les demandes de hausse des tarifs de transport et de distribution de Hydro One étaient à l'étude par la CEO. Nous avons constaté que la CEO avait mené des audiences orales pour examiner l'information fournie par Hydro One à l'appui des demandes de tarifs et qu'elle avait soumis à celle-ci plus de 100 questions afin d'obtenir des précisions sur la façon dont elle avait répondu aux préoccupations soulevées dans notre rapport de 2015 concernant les demandes de tarifs.

Réseau de transport

Recommandation 1

Pour veiller au fonctionnement fiable du réseau de transport et pour faire diminuer le nombre de pannes d'électricité subies par les clients, Hydro One doit :

- *fixer des objectifs et des échéanciers pluriannuels de réduction de la fréquence et de la durée des pannes d'électricité qui l'amènerait à avoir un réseau dont la fiabilité et la disponibilité se comparent avantageusement à celles des autres services publics en Amérique du Nord, établir un plan d'action et une stratégie de réalisation de ces objectifs, et rendre public régulièrement un rapport sur ses efforts en vue d'atteindre ces objectifs;*

État : Ne s'applique plus.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le réseau de transport de Hydro One était devenu moins fiable, en raison de pannes plus longues et plus fréquentes. Bien que la fiabilité et la disponibilité du réseau de Hydro One étaient généralement supérieures à celles d'autres transporteurs d'électricité canadiens, elles s'étaient détériorées au fil du temps et étaient inférieures à celles des transporteurs américains.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait pris les mesures suivantes pour améliorer son réseau de transport et réduire les pannes :

- elle a fixé des objectifs pluriannuels concernant la fiabilité du réseau de transport;
- elle a mis en oeuvre des stratégies relatives au transport, qui comprennent le fait de combiner les activités d'entretien prévues au sein d'un seul volet de travail afin de réduire les interruptions planifiées et d'atténuer le risque d'interruption aux points de livraison aux clients;
- elle a apporté des changements organisationnels qui ont donné lieu à l'établissement d'une équipe d'analyse aux fins de planification, qui doit travailler en étroite collaboration avec les responsables de la planification des actifs afin d'améliorer l'analyse du rendement du réseau de transport et d'intégrer cette analyse au processus de planification des investissements;
- elle a examiné les défectuosités non corrigées et les rapports de défaillance à l'échelle de tous les groupes d'actifs, qui comprennent les

postes et les lignes de transport, pour s'assurer que toutes les défectuosités critiques ont été prises en compte et pour atténuer les conséquences des défaillances de l'équipement.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

- *fixer des objectifs et des échéanciers, et dresser des plans d'action rentables, en vue d'améliorer le mauvais rendement de son réseau de transport à circuit simple;*

État : Ne s'applique plus.

Détails

Hydro One mesure séparément la fiabilité de son réseau de transport pour les secteurs desservis par un réseau à circuit simple (où le client dispose d'une seule ligne de transport de l'électricité) et les secteurs desservis par un réseau à circuits multiples (où le client peut compter sur plusieurs tours et lignes qui livrent l'électricité). Il était ressorti de notre audit de 2015 que 47 % des pannes de transport survenues entre 2010 et 2014 ont eu lieu dans le Nord de l'Ontario, où 86 % des points de livraison étaient alimentés par un réseau à circuit simple. Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait pris ou qu'elle prenait les mesures suivantes pour améliorer le rendement des points de livraison de son réseau de transport :

- elle a fixé des objectifs pluriannuels concernant la fiabilité du réseau de transport;
- elle procède tous les ans à une analyse du rendement des points de livraison de son réseau de transport afin de déterminer les mesures de redressement possibles pour les clients touchés et d'obtenir des données pouvant être intégrées dans ses plans d'activités futurs en vue d'améliorer la fiabilité du réseau;
- elle procède tous les ans à une analyse annuelle de la fiabilité de son réseau de transport sur 5 ans et sur 10 ans pour enquêter de manière plus approfondie sur les problèmes de fiabilité et déterminer les mesures de redressement possibles pour les clients touchés, conformément à la norme sur les points de livraison aux clients;
- elle procède tous les ans à un examen du rendement des points de livraison aux clients;
- elle communique tous les ans aux clients touchés ses plans relatifs à ses activités d'amélioration.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

- *analyser de façon plus approfondie les données sur les pannes de ses réseaux à circuit simple et multiple pour corriger les problèmes principaux qui contribuent à la fiabilité à la baisse du réseau.*

État : Ne s'applique plus.

Détails

Notre audit de 2015 avait révélé un écart important dans la fiabilité du réseau de transport entre les secteurs desservis par un réseau à circuit simple et ceux desservis par un réseau à circuits multiples. Les pannes se produisaient principalement dans le Nord de l'Ontario, où la majorité des points de livraison sont alimentés par un réseau à circuit simple. Toutefois, la fiabilité du réseau de Hydro One s'était aussi détériorée considérablement dans les secteurs desservis par un réseau à circuits multiples, les pannes étant plus longues et plus fréquentes.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait pris ou qu'elle prenait les mesures suivantes pour améliorer le rendement des points de livraison de son réseau de transport :

- elle procède tous les ans à une analyse du rendement des points de livraison de son réseau de transport afin de déterminer les mesures de redressement possibles pour les clients

touchés et d'obtenir des données pouvant être intégrées dans ses plans d'activités futurs en vue d'améliorer la fiabilité du réseau;

- elle procède tous les ans à une analyse annuelle de la fiabilité de son réseau de transport sur 5 ans et sur 10 ans pour enquêter de manière plus approfondie sur les problèmes de fiabilité et déterminer les mesures de redressement possibles pour les clients touchés, conformément à la norme sur les points de livraison aux clients;
- elle a effectué une analyse générale dans le cadre de laquelle elle a comparé le rendement du réseau sur le plan de la fiabilité au cours des cinq dernières années et les dépenses du programme d'entretien, afin de cerner les possibilités de réaffecter les fonds du programme aux catégories d'actifs qui contribuent aux pannes prolongées;
- elle a complété ses analyses en recourant à un modèle visant à quantifier le risque en matière de fiabilité, afin de renforcer sa capacité de mesurer l'incidence des investissements sur la fiabilité du réseau de transport.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Recommandation 2

Pour que Hydro One dispose d'un programme d'entretien préventif efficace pour tous les actifs essentiels de son réseau de transport afin qu'ils fonctionnent de façon fiable et que leur durée de vie prévue ne soit pas écourtée, Hydro One doit :

- *établir un calendrier d'élimination de son retard croissant dans l'entretien préventif dès que possible;*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One accumulait de plus en plus de retard dans les travaux d'entretien préventif à effectuer sur l'équipement de son réseau de transport, et que ce manque d'entretien entraînait des défaillances de l'équipement. Entre 2012 et 2014, l'arriéré des travaux d'entretien préventif a augmenté de 47 %, et le nombre total de pannes d'équipement s'est accru de 7 %.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait que l'arriéré mentionné dans notre audit de 2015 était attribuable en partie à un examen ponctuel visant à vérifier le niveau de biphényles polychlorés (BPC) dans l'équipement rempli d'huile antérieur à 1985. L'examen ne devrait pas être achevé avant 2021. Les résultats aideront Hydro One à déterminer si l'équipement doit être remplacé pour respecter la réglementation fédérale concernant l'élimination progressive des BPC.

Selon nos recherches, les BPC sont des produits chimiques qui, à une certaine époque, ont été utilisés principalement aux fins de l'équipement électrique. Le Canada a interdit la fabrication, le traitement, l'importation et la vente des BPC dans les années 1970 en raison de leur toxicité. Afin de limiter encore plus les rejets de BPC dans l'environnement, le gouvernement du Canada a modifié la réglementation sur les BPC en 2015 en fixant une date limite (le 31 décembre 2015) pour l'utilisation de ces produits aux fins de certains types d'équipement dans les installations de production, de transport et de distribution d'électricité.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information qu'elle nous a soumise concernant l'examen ponctuel et le rôle joué par celui-ci dans le retard en matière d'entretien préventif.

- *améliorer sa surveillance des programmes d'entretien préventif afin que l'entretien soit effectué au besoin et à temps.*
  État : Ne s'applique plus.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2015, nous avions mentionné que l'arriéré au titre de l'entretien préventif était attribuable au fait que Hydro One ne disposait pas d'un personnel suffisant pour accomplir tous les travaux d'entretien prévus. La situation avait empiré depuis 2012, car le personnel chargé de l'entretien avait été affecté à la réalisation de projets d'investissement en vue de la réparation ou de la remise à neuf du réseau de transport vieillissant de Hydro One.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle a élaboré des mécanismes de reddition de comptes et des processus pour la détermination, la priorisation, la réorientation, la planification, l'annulation et le report des travaux d'entretien. Ceux-ci comprennent une mesure de contrôle selon laquelle aucune tâche critique d'entretien préventif ne peut être reportée sans l'approbation de l'unité responsable de la gestion des actifs.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Recommandation 3

Pour faire diminuer le risque de défaillances de l'équipement qui peuvent causer des pannes d'électricité majeures dans le réseau de transport, Hydro One doit :

- *veiller à ce que son programme de remplacement des actifs cible les actifs qui présentent le risque le plus élevé de défaillance, notamment ceux qui sont cotés comme étant en très mauvais état;*
  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One ne remplaçait pas les actifs en très mauvais état et présentant un risque très élevé de défaillance. Au cours de 2013 et de 2014, Hydro One n'a remplacé que 4 des 18 transformateurs réputés être en très mauvais état. Deux de ceux-ci ont subi des défaillances et causé des pannes. Hydro One prévoyait remplacer en 2015 et en 2016 seulement 8 des 34 transformateurs qui étaient considérés comme présentant un risque très élevé de défaillance. Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait mis en oeuvre des processus de planification des investissements et qu'elle avait formé des ingénieurs en vue d'élaborer des plans de renouvellement des actifs fondés sur de multiples facteurs de risque. Le document mentionnait également que, pour l'aider à déterminer les transformateurs devant être remplacés en 2017 et en 2018, Hydro One a procédé à des évaluations et a préparé des rapports techniques fondés sur un processus d'évaluation des risques liés aux actifs (ERA) qu'elle avait décrit dans la demande de tarifs de 2017-2018 présentée à la CEO.

Étant donné que Hydro One n'a pas fourni de renseignements supplémentaires concernant le processus d'ERA, nous avons examiné la demande de tarifs de 2017-2018 pour en savoir davantage. Nous avons constaté que ce processus tient compte de l'état de chaque actif, des données démographiques, du rendement de l'actif, du caractère essentiel, de facteurs économiques et de l'utilisation de l'actif, ces renseignements provenant d'analyses des données et d'études techniques. Hydro One recueille ces données durant des travaux d'entretien courants, des inspections et des mises à l'essai menées à des fins de planification. Lorsqu'il évalue les actifs, le personnel responsable de la planification des actifs tient également compte de facteurs tels que l'obsolescence, les exigences et les risques environnementaux, les obligations en matière de conformité, les défaillances de l'équipement, les

questions relatives à la santé et à la sécurité, et les besoins et préférences des clients. Le personnel responsable de la planification des actifs formule ensuite des recommandations concernant les investissements qui devraient être faits. Le processus d'ERA ne constitue qu'une des étapes du processus de planification des actifs et ne remplace pas les décisions prises par les ingénieurs qui procèdent à des inspections sur place des actifs.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier si elle avait effectivement mis en oeuvre le processus d'ERA et, le cas échéant, si elle l'avait fait de manière efficace.

- *réévaluer sa pratique de remplacer des actifs qui sont cotés comme étant en bon état avant de remplacer des actifs en très mauvais état;*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue de préconiser la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que les actifs de transport de Hydro One en très mauvais état n'étaient pas remplacés, tandis que d'autres qui étaient jugés en meilleur état l'avaient été. Nous nous étions interrogés sur la façon dont le personnel chargé de la gestion des actifs établissait l'ordre de priorité des actifs aux fins de leur remplacement, étant donné que des actifs considérés comme étant en très mauvais état n'étaient pas remplacés. Nous avions également constaté que le système de planification des investissements de Hydro One – Asset Analytics – ne consignait pas et ne prenait pas en compte certains facteurs clés liés aux décisions en matière d'investissement, dont les données sur l'obsolescence de la technologie ou du fabricant, les défaillances connues des actifs, l'incidence environnementale et les préoccupations en matière de santé et de sécurité.

Hydro One nous a informés qu'elle avait pris en compte notre recommandation, mais qu'elle avait décidé de ne pas la mettre en oeuvre.

Hydro One a mentionné que les constatations que nous avions faites dans le cadre de notre audit de 2015 au sujet du remplacement des actifs étaient uniquement fondées sur l'information relative à l'état des actifs, et que nous n'avions pas tenu compte d'autres facteurs sur lesquels elle s'appuie pour prendre ses décisions en matière de remplacement des actifs. Par exemple, Hydro One peut décider de remplacer des actifs en bon état en raison d'autres facteurs, comme l'incidence environnementale, les préoccupations en matière de santé et de sécurité, et les besoins et préférences des clients, tandis que des actifs qui se sont détériorés mais qui n'ont pas d'incidence marquée sur le réseau peuvent ne pas nécessiter un remplacement immédiat.

- *remplacer des actifs qui ont excédé leur durée de vie utile prévue.*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue de préconiser la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One ne disposait pas d'un programme efficace de remplacement des actifs de transport ayant dépassé leur durée de vie utile prévue. Cela fait en sorte d'augmenter le risque de pannes d'électricité. Hydro One nous a informés qu'elle avait pris en compte notre recommandation, mais qu'elle avait décidé de ne pas la mettre en oeuvre.

Hydro One nous a expliqué que la durée de vie utile prévue ou planifiée d'un actif est la période moyenne, en années, durant laquelle un actif devrait fonctionner dans des conditions normales. Cependant, Hydro One ne croit pas qu'un actif qui a dépassé sa durée de vie utile prévue doit nécessairement être remplacé immédiatement. Elle reconnaît que son réseau comprend de vieux actifs, mais son objectif en matière de gestion des actifs

consiste à maintenir le bon rendement de ceux-ci tout en minimisant les coûts, et ce, dans l'intérêt des contribuables. Par conséquent, elle ne remplace pas les actifs qui, bien qu'âgés, sont en bon état de fonctionnement. Le but est de maximiser la durée de vie utile d'un actif et d'optimiser l'efficacité du travail.

Recommandation 4

Hydro One doit veiller à ce que ses demandes d'augmentation de tarifs présentées à la Commission de l'énergie de l'Ontario fournissent des renseignements exacts sur ses activités de remplacement des actifs, notamment sur la question de savoir si elle a effectivement remplacé des actifs en mauvais état qui avaient été mentionnés dans des demandes précédentes et si ces mêmes actifs en mauvais état font l'objet d'une nouvelle demande pour obtenir de nouvelles hausses de tarif en double dans les demandes actuelles.

État : Ne s'applique plus.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que Hydro One n'avait pas donné suite à l'information qu'elle avait présentée à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO). Par exemple, dans sa demande de tarifs de 2015-2016, elle avait indiqué qu'elle remplacerait 43 transformateurs. Ceux-ci comprenaient 13 transformateurs qui avaient été désignés dans la demande de tarifs de 2013-2014 comme étant en très mauvais état, qui avaient fait l'objet d'un financement aux fins de leur remplacement et qui n'avaient pas été remplacés. Pour la deuxième année consécutive, la CEO avait approuvé des augmentations de tarifs pour financer le remplacement de ces transformateurs.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle a pris les mesures suivantes pour s'assurer que ses demandes d'augmentation des tarifs dressent un tableau exact de la situation concernant le remplacement des actifs :

- elle a fait appel aux services d'un expert indépendant, l'Electric Power Research Institute, pour examiner l'évaluation de l'état de son parc de transformateurs; cet examen a soutenu la méthode d'évaluation employée par Hydro One et confirmé que les demandes de tarifs de Hydro One avaient rendu compte fidèlement de ses activités de remplacement des actifs;
- elle s'est employée à harmoniser les taux de remplacement des actifs et le rythme de l'investissement avec les besoins et les préférences des clients, et cela s'est reflété dans ses demandes de tarifs;
- elle a énoncé, dans les demandes de tarifs, ses stratégies de remplacement pour les transformateurs et les disjoncteurs, son processus de sélection ainsi que sa méthodologie d'exécution, et ces renseignements ont permis à la CEO de prendre connaissance des motifs qui sous-tendent ses activités de remplacement des actifs.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Recommandation 5

Pour que Hydro One remplace les actifs qui présentent le plus de risques de défaillance selon ce qu'ont permis d'établir des cotes exactes sur l'état de l'actif, Hydro One doit :

- *améliorer son système Asset Analytics de manière à inclure de l'information sur tous les facteurs clés qui ont une incidence sur les décisions d'investissement dans l'actif, notamment celles qui ont trait à l'obsolescence de la technologie et du fabricant, aux défauts connus, à l'incidence environnementale et à la santé et la sécurité;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici le quatrième trimestre de 2020.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que le système de planification des investissements de Hydro One – Asset Analytics – ne consignait pas et ne prenait pas en compte certains facteurs clés, dont les données sur l'obsolescence de la technologie ou du fabricant, les défaillances connues des actifs, l'incidence environnementale et les préoccupations en matière de santé et de sécurité. Par conséquent, les actifs devant être remplacés n'étaient pas toujours correctement désignés.

Hydro One nous a informés que le système Asset Analytics est l'un des outils utilisés pour faciliter la prise de décisions concernant l'investissement dans les actifs, mais que les résultats qu'il produit ne sont pas les seuls éléments pris en compte aux fins de ces décisions. Le système a pour but de fournir au personnel chargé de la planification des actifs un accès pratique aux données sur les actifs pour évaluer efficacement les facteurs de risque émergents. Ce personnel prend ensuite des décisions en matière de remplacement en se fondant non seulement sur les données du système, mais aussi sur d'autres facteurs, soit les données démographiques, le caractère essentiel, les facteurs économiques, l'obsolescence, les exigences et les risques environnementaux, les obligations en matière de conformité, les défaillances de l'équipement, les questions relatives à la santé et à la sécurité, et les besoins et préférences des clients.

Étant donné que Hydro One ne nous a pas fourni de renseignements supplémentaires sur le système Asset Analytics, nous avons obtenu la demande d'augmentation des tarifs pour 2017-2018 qu'elle a présentée à la CEO, dans laquelle elle indiquait que le système devait être mis à niveau parce que les facteurs de risque existants étaient demeurés inchangés depuis sa mise en oeuvre initiale (le personnel chargé de la planification des actifs s'appuie sur ces facteurs aux fins des programmes d'entretien et de la planification des investissements futurs). Hydro One prévoyait mettre en oeuvre un projet afin de mettre à jour les facteurs de risque dans le système. Le projet permettra de préciser les facteurs de risques actuels afin d'améliorer la qualité des données et des décisions relatives à la planification des actifs. Le projet comprendra les éléments clés suivants :

- l'ajout de deux nouveaux facteurs de risque, l'un étant lié à l'obsolescence et l'autre étant lié à la santé, à la sécurité et à l'incidence environnementale;
- la modification des facteurs de risque existants par l'ajout de nouveaux facteurs complémentaires et le rajustement de la pondération de ces facteurs en vue d'améliorer l'établissement de l'ordre de priorité des actifs aux fins des travaux les concernant et de leur remplacement;
- l'offre d'une formation sur les changements apportés au système à l'intention des utilisateurs finaux.

Il est prévu que le projet sera achevé au quatrième trimestre de 2020.

- *revoir et rajuster la pondération actuelle attribuée aux facteurs de risque dans Asset Analytics de façon à ce qu'elle reflète avec plus d'exactitude l'incidence de l'état de l'actif et du risque de défaillance;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici le quatrième trimestre de 2020.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que le système Asset Analytics applique six facteurs pour évaluer l'état d'un actif : son âge; son état; les sommes consacrées à sa réparation; son utilisation par rapport à sa capacité; la fiabilité de son rendement (évaluée à partir des données sur les pannes imprévues); son importance (fondée sur le nombre de clients qu'il sert). Le système pondère les six facteurs pour chaque genre d'actif afin de produire une cote de risque aux fins de la prise de décisions concernant le remplacement des actifs. Cependant, notre audit avait révélé que le système ne jaugeait pas bien le risque posé par certains états qui pouvaient écourter la durée de vie utile de l'actif.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la demande d'augmentation des tarifs pour 2017-2018 qu'a présentée Hydro One à la CEO faisait état d'un projet de mise à jour des facteurs de risque dans le système Asset Analytics. Le projet permettra de préciser les facteurs de risques actuels afin d'améliorer la qualité des données et des décisions relatives à la planification des actifs. Il est prévu que le projet sera achevé au quatrième trimestre de 2020.

- *apporter des changements au système Asset Analytics et aux procédures de manière à ce que les mises à jour de ses données soient complètes, rapides et exactes;*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que le système Asset Analytics ne fournissait pas une information complète et exacte. Souvent, des renseignements clés étaient absents du système ou n'étaient pas correctement pondérés.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait amorcé un projet de correction des données pour régler les problèmes relatifs à la fonctionnalité du système Asset Analytics ainsi qu'à la qualité et à la collecte des données. Hydro One nous a dit qu'elle avait apporté les améliorations suivantes aux données et à la fonctionnalité du système en 2015 et en 2016 :

- La quantité de données provenant des postes de transport est passée de 35 % à 85 %, et la quantité de données provenant des lignes de transport est passée de 50 % à 70 %.
- La quantité de données provenant des postes de distribution est passée de 35 % à 60 %, et des travaux étaient en cours pour que la quantité de données provenant des lignes de distribution passe de 69 % à 85 % avant la fin de 2017.
- Des travaux étaient en cours en vue d'améliorer les données sur la distribution, comme le nombre de poteaux et de transformateurs sur poteau, et d'élaborer un tableau de bord pour les lignes de distribution, la date d'achèvement prévue étant la fin de 2017.
- Des tableaux de bord visant à montrer les niveaux de population, les rapports sur les données manquantes et l'efficacité des nouveaux actifs ont été établis pour toutes les catégories d'actifs de transport et de distribution.
- De 30 % à 40 % environ des caractéristiques d'actifs qui avaient été consignées dans le système Asset Analytics mais qui n'étaient pas requises ont été supprimées.
- Plus de 250 modèles de données dans le système Asset Analytics ont été révisés afin d'améliorer la qualité de la saisie des données et de fournir des directives précises au personnel.

En outre, Hydro One nous a dit qu'elle avait mis à jour son système d'information géographique sur les lignes de transport (SIGLT), dans lequel sont stockées les images, les photographies et les vidéos de ses lignes de transport. Le personnel chargé de la planification des actifs peut désormais utiliser l'outil Asset Analytics pour voir le réseau de transport dans l'environnement du SIGLT. Le contenu du SIGLT sera mis à jour tous les ans, à mesure que des changements seront apportés aux actifs. Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

- *procéder à un examen complet de la qualité des données dans Asset Analytics pour mettre à jour l'information incomplète ou erronée sur ses actifs et veiller à ce que l'information puisse étayer son processus décisionnel sur le remplacement des actifs;*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que le système Asset Analytics ne fournissait pas une

information complète et exacte à l'appui du processus décisionnel de Hydro One sur le remplacement des actifs. Par conséquent, les actifs devant être remplacés n'étaient pas tous correctement désignés. Par exemple, les fuites d'huile figurent parmi les principaux motifs de remplacement d'un transformateur; or, l'existence de fuites d'huile a une très faible incidence sur la cote attribuée par Asset Analytics concernant le risque de défaillance de l'actif et le besoin de le remplacer.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait amorcé un projet de correction des données pour régler les problèmes relatifs à la fonctionnalité du système Asset Analytics ainsi qu'à la qualité et à la collecte des données. Le document mentionnait que Hydro One avait achevé des travaux d'amélioration des données et de la fonctionnalité en 2015 et en 2016.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

- *chercher à savoir pourquoi les lacunes connues relatives à la fiabilité du système Asset Analytics, comme celles découvertes deux ans plus tôt par les audits internes, n'ont pas été corrigées par la direction en temps opportun.*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions mentionné que les auditeurs internes de Hydro One avaient constaté, en 2013, que 21 % des avis d'équipement défectueux consignés par le personnel de l'entretien ne désignaient pas avec exactitude l'actif de transport ayant une défectuosité. Par conséquent, l'actif défectueux n'était pas saisi dans la base de données de Hydro One. Notre contrôle par sondage avait révélé que ce problème était toujours présent en 2015.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 ne contenait aucune information concernant cette constatation et cette recommandation.

Hydro One ne nous a pas fourni de renseignements supplémentaires, et nous n'avons donc aucune information à communiquer au sujet de cette recommandation dans le cadre du présent suivi.

Recommandation 6

Hydro One doit s'assurer que ses demandes de hausse de tarifs présentées à la Commission de l'énergie de l'Ontario comprennent des évaluations précises de l'état de ses actifs.

État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One avait inclus des cotes inexactes de l'état de certains de ses actifs dans ses demandes d'augmentation de tarifs soumises à la CEO. Plus précisément, certains des actifs que Hydro One avait remplacés ou envisageait de remplacer entre 2013 et 2016 avaient été cotés de manière erronée comme étant en bon état ou en très bon état. Ces inexactitudes étaient attribuables principalement au manque de fiabilité des données dans les systèmes d'information de Hydro One.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait commencé à prendre des mesures pour s'assurer que les renseignements soumis à la CEO aux fins de l'établissement des tarifs rendaient fidèlement compte de l'état des actifs. Hydro One a mentionné que dans notre rapport de 2015, nous avions mis l'accent sur l'information en matière d'investissement qui avait figuré dans des demandes successives présentées à la CEO, et que, dans les faits, des investissements pouvaient avoir été reportés en raison de retards dans les travaux et à une évolution de la situation menant à des changements dans les priorités. Hydro One a dit que, lorsqu'elle a présenté sa demande de tarifs pour 2017-2018, elle a utilisé l'information la plus fiable possible dont elle disposait à ce moment concernant ses plans de dépenses

en immobilisations. Hydro One a aussi indiqué qu'elle est en mesure d'expliquer les écarts entre ses plans précédents ou les montants approuvés par la CEO et les travaux réellement effectués.

Le document précisait également que Hydro One avait amorcé un projet de correction des données pour régler les problèmes relatifs à la fonctionnalité du système Asset Analytics ainsi qu'à la qualité et à la collecte des données, afin de s'assurer que les demandes de tarifs qu'elle soumet à la CEO contiennent des renseignements exacts sur l'état de ses actifs.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Recommandation 7

Pour que ses dépenses d'entretien du réseau de transport soient rentables et pour que les activités donnent lieu à des améliorations plus rapides de la fiabilité du réseau de transport, Hydro One doit réaliser :

- *une évaluation de ses dépenses et activités d'entretien antérieures afin de déterminer quelles modifications et améliorations peuvent être apportées pour axer plus efficacement ses efforts sur les facteurs essentiels qui améliorent la fiabilité du réseau et comment ses travaux d'entretien et d'améliorations prévus peuvent être achevés en courant moins de risques de perturbation de service;*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que les dépenses globales accrues de Hydro One au titre de l'entretien et de l'exploitation du réseau de transport de 2010 à 2014 n'avaient pas amélioré la fiabilité du réseau. Le nombre moyen de pannes du réseau de transport à circuits multiples de Hydro One avait augmenté de 24 % durant cette période, en raison principalement d'une hausse du nombre de pannes imprévues, comme celles attribuables à des défaillances de l'équipement ou aux conditions climatiques.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle a procédé à une analyse générale de la fiabilité de son réseau de transport par rapport aux dépenses en matière d'entretien, afin de cerner les possibilités de réaffecter les fonds du programme aux catégories d'actifs qui ont contribué à des pannes de longue durée, en plus :

- d'exécuter tous les ans une analyse du rendement des points de livraison de son réseau de transport afin de déterminer les mesures de redressement possibles pour les clients touchés et d'obtenir des données pouvant être intégrées dans ses plans d'activités futurs en vue d'améliorer la fiabilité du réseau;
- d'exécuter tous les ans une analyse annuelle de la fiabilité de son réseau de transport sur 5 ans et sur 10 ans pour enquêter de manière plus approfondie sur les problèmes de fiabilité et déterminer les mesures de redressement possibles pour les clients touchés, conformément à la norme sur les points de livraison aux clients;
- de compléter ses analyses en recourant à un modèle visant à quantifier le risque en matière de fiabilité, afin de renforcer sa capacité de mesurer l'incidence des investissements sur la fiabilité du réseau de transport.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

- *des évaluations comparatives de coûts avec d'autres transporteurs similaires de l'Amérique du Nord pour comparer ses résultats à ceux qui ont des dépenses raisonnables et qui préservent une fiabilité;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2015, Hydro One avait reconnu que ses mesures des coûts du transport pouvaient être comparées à celles d'autres services publics, mais elle n'avait pas tenté de le faire depuis que l'Association canadienne de l'électricité a cessé de comparer chaque année les coûts de tous les grands transporteurs canadiens, en 2009.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait embauché un tiers pour procéder à une étude comparative des coûts et du rendement sur le plan de la fiabilité, intitulée *Total Cost Benchmarking Study* (étude comparative des coûts totaux), et qu'elle avait soumis cette étude à la CEO dans le cadre de sa demande d'augmentation des tarifs pour 2017-2018.

Nous avons examiné cette étude qui était incluse dans la demande de tarifs. Elle a été achevée en mai 2016 et comprenait un ensemble de points de référence comparant les coûts totaux et le rendement sur le plan de fiabilité du réseau de transport de Hydro One avec d'autres services publics semblables au Canada et aux États-Unis. L'étude mettait l'accent sur cinq secteurs clés : les coûts, la fiabilité, la gestion de projet, la sécurité et la dotation. Dans la plupart des secteurs, les activités de transport de Hydro One se comparaient avantageusement au groupe de référence. L'étude avait indiqué ce qui suit :

- Les dépenses totales relatives aux lignes et aux postes de transport étaient parmi les plus basses dans le groupe de référence.
- La fréquence de pannes prolongées de Hydro One pour les lignes à basse tension était la plus élevée dans le groupe de référence. La fréquence des pannes temporaires figurait également parmi les plus élevées dans le groupe de référence.
- Hydro One avait mis en place des ressources considérables de gestion de projet afin de gérer son important plan annuel de dépenses en immobilisations. Le nombre de gestionnaires de projet dans son effectif dépassait le nombre moyen pour le groupe de référence. Les estimations concernant les projets étaient relativement exactes.
- À Hydro One, le taux d'accidents ayant entraîné des arrêts de travail (les heures de travail perdues pour cause de blessure ou de maladie) était faible comparativement au groupe de référence. Le taux d'accidents routiers (le taux de fréquence d'accidents d'automobile évitables et inévitables) était également inférieur à la moyenne du groupe de référence.
- Les taux de rémunération de Hydro One étaient proches du taux moyen du groupe de référence. À Hydro One, le coût horaire des heures supplémentaires était supérieur au coût moyen pour le groupe de référence, mais le recours aux heures supplémentaires correspondait à celui observé pour ce groupe.

- *une étude des autres principaux transporteurs rentables et envisager de mettre en oeuvre leurs meilleures pratiques pour améliorer rapidement la fiabilité de Hydro One et améliorer ses coûts.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2015, nous avions noté que la CEO avait reconnu la nécessité de comparer les coûts de Hydro One à ceux de transporteurs similaires. Dans le cadre de la décision prise en janvier 2015 par la CEO d'accorder à Hydro One une hausse de tarifs du réseau de transport pour 2015-2016, Hydro One avait convenu d'effectuer une étude comparative indépendante d'analyse des coûts de transport et de la communiquer à la CEO au printemps 2016 avec sa demande de tarifs pour 2017-2018.

Comme nous venons de le mentionner, Hydro One avait chargé un tiers d'exécuter cette étude, et nous avons eu accès à celle-ci étant donné qu'elle figurait dans la demande de tarifs pour 2017-2018 présentée à la CEO par Hydro One. Outre les constatations clés énumérées dans la précédente

section, l'étude avait fait état des pratiques exemplaires de l'industrie et contenait, à l'intention de Hydro One, les recommandations suivantes fondées sur ces pratiques :

- Réévaluer et rajuster les indicateurs de rendement à tous les niveaux de l'organisation.
- Cibler un montant de dépenses d'entretien correctif qui corresponde à environ 25 % des dépenses d'entretien correctif et préventif totales.
- Évaluer les possibilités de réduire les frais administratifs.
- Continuer de recourir à des ressources externes en matière d'ingénierie afin de créer une réserve de projets prêts à être réalisés.
- Gérer les budgets de réserve à tous les niveaux de l'organisation. ◦ Affecter des ressources à la gestion de projet afin d'améliorer l'efficacité.
- Officialiser un budget d'immobilisations et un portefeuille de projets continus sur deux ans, ainsi qu'un cadre pour l'établissement de rapports.
- Actualiser le programme officiel de formation des conducteurs.

Recommandation 8

Pour que le niveau de sécurité du réseau de transport soit vigoureux et élevé afin d'atténuer le risque de perturbations du service causées par du sabotage, du vandalisme, des virus de logiciels et des changements non autorisés ou non intentionnels aux logiciels ou aux contrôles des dispositifs, Hydro One doit mettre en place un cadre de sécurité exhaustif qui couvrirait tous ses dispositifs électroniques. Le cadre devrait englober les meilleures pratiques de sécurité des dispositifs électroniques, instituer des normes semblables à celles de la North American Electricity Reliability Corporation, prévoir la réalisation d'évaluations du risque pour la vulnérabilité de la sécurité de tous les dispositifs électroniques, établir des mesures et des contrôles adéquats d'atténuation des risques pour la sécurité pour les ramener à un niveau acceptable, et prévoir la réalisation d'audits réguliers pour déterminer que le cadre de sécurité a été respecté.

État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que les mesures de sécurité mises en place par Hydro One étaient de faible qualité pour la plupart des dispositifs électroniques de son réseau de transport. La North American Electricity Reliability Corporation (NERC) a établi des normes de sécurité pour les dispositifs électroniques des transporteurs de l'Amérique du Nord qui jouent un rôle essentiel dans le réseau électrique de l'ensemble du continent et qui peuvent avoir des répercussions sur d'autres administrations. Seulement 18 % des postes de transport de Hydro One sont assujettis aux normes de sécurité de la NERC, et seulement 17 % des dispositifs électroniques de Hydro One satisfont à la définition de « dispositif essentiel » de la NERC. Les politiques de sécurité de Hydro One sont moins rigoureuses pour les dispositifs électroniques qui ne sont pas assujettis aux normes de la NERC. En outre, il n'y avait aucune exigence selon laquelle les politiques de sécurité de Hydro One devaient être mises à l'essai périodiquement pour s'assurer de leur conformité.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait élaboré un cadre de sécurité exhaustif, appelé le Code des pratiques de sécurité, qui englobe sa politique de sécurité et ses normes opérationnelles de sécurité, et que ce cadre avait été mis en oeuvre conformément à la version 5 des Normes de protection des infrastructures essentielles de la NERC. Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Réseau de distribution

Recommandation 9

Pour améliorer les cotes de fiabilité de son réseau de distribution, Hydro One doit :

- *établir des buts et des objectifs de rendement plus ambitieux et des repères applicables au rendement du réseau;*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que le réseau de distribution de Hydro One avait été l'un des moins fiables parmi les grands distributeurs d'électricité au Canada entre 2010 et 2014, et qu'aucune amélioration n'avait été observée durant cette période. Le nombre total de pannes d'électricité dans le réseau de distribution s'était accru de 11 %, essentiellement en raison des défaillances de l'équipement.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle prévoyait établir des objectifs pluriannuels de fiabilité du réseau de distribution d'ici la fin d'avril 2017. Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

- *élaborer des stratégies à court et à long terme pour des activités nouvelles et améliorées et des investissements rentables qui amélioreront son dossier général de fiabilité.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que, de 2010 à 2014, Hydro One avait affiché l'un des pires rendements parmi les grands distributeurs d'électricité canadiens. Selon une carte de pointage publiée en 2014 par la CEO, Hydro One se classait au dernier rang des distributeurs en Ontario pour ce qui est de la durée des pannes en 2013, et en avant-dernière place au chapitre de leur fréquence.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait pris les mesures suivantes pour améliorer la fiabilité de son réseau de distribution :

- Elle a mis en oeuvre des stratégies de distribution qui comprennent l'élargissement des programmes de renouvellement des lignes et des postes de distribution, l'amélioration de la visibilité de la salle de contrôle et de la commandabilité des dispositifs, et la concentration des programmes de gestion de la végétation sur les clients commerciaux et industriels de grande taille.
- Elle a mis à jour sa matrice de priorisation des investissements dans le réseau de distribution; elle a notamment attribué une importance relative plus grande à la fiabilité et aux catégories prioritaires pour mieux orienter le travail des équipes sur le terrain ainsi que réduire les travaux ayant une priorité moins élevée en cas de restrictions en matière de financement.
- Elle a exigé une surveillance et des rapports mensuels [*traduction*] « à un niveau plus granulaire (y compris en ce qui concerne l'achèvement des programmes) » pour les travaux réalisés relativement au réseau de distribution (en l'absence de précisions, nous tenons pour acquis qu'il s'agit d'exiger des rapports plus détaillés).
- Elle a exigé une surveillance annuelle de l'ampleur des travaux de remise à neuf des postes.
- Elle a mis au point un plan relatif au réseau de distribution (PRD) pour la période allant de 2018 à 2022, qui intègre des mises à jour stratégiques fondées sur la rétroaction découlant de consultations auprès des clients ainsi que des investissements rajustés dans les programmes pour améliorer la fiabilité d'actifs de distribution particuliers qui affichent un rendement insatisfaisant.

Nous avons pu consulter le PRD parce qu'il était inclus dans la plus récente demande de tarifs soumise à la CEO par Hydro One, à laquelle nous avons eu accès. Il est ressorti de notre examen que le PRD

tenait compte des besoins et des préférences des clients, et que Hydro One avait pris ou prévoyait de prendre des mesures pour donner suite aux commentaires des clients. Par exemple :

- La clientèle de particuliers et de petites entreprises a demandé que Hydro One maintienne son niveau de fiabilité existant. En réponse, Hydro One a évalué l'état de ses actifs clés et a élaboré un plan d'investissement pour maintenir la fiabilité au moyen de projets et de programmes de renouvellement du réseau, tels que le programme de remplacement des poteaux, les projets de remise à neuf des postes de distribution et les projets de renouvellement des lignes.
- Les clients industriels de grande taille ont indiqué que l'amélioration de la qualité énergétique constituait leur principale priorité. En réponse, Hydro One a créé un programme en vue d'installer des appareils de mesure de la qualité énergétique et des limiteurs de surtension pour aider les clients à déterminer la source des problèmes de qualité énergétique. Hydro One a accru le financement destiné aux projets d'amélioration de la fiabilité visant les clients industriels de taille moyenne.

Recommandation 10

Pour abaisser les coûts et veiller à ce que le programme de gestion de la végétation de Hydro One réduise efficacement le nombre de pannes liées aux arbres subies par les clients de son réseau de distribution, Hydro One doit :

- *écourter son cycle de gestion de la végétation de 9,5 ans à un cycle plus rentable de moins de 4 ans, en harmonie avec celui d'autres sociétés de distribution locales similaires;*

  État : Ne sera pas mise en oeuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue de préconiser la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One subissait davantage de pannes causées par des chutes d'arbres ou de branches parce qu'elle ne procédait pas à un élagage des arbres aussi souvent que d'autres services publics. Hydro One avait un cycle de gestion de la végétation de 9,5 ans, soit plus du double de la durée des cycles utilisés par des sociétés de distribution locales semblables. Les travaux de gestion de la végétation menés par Hydro One en 2014 ont coûté 84 millions de dollars de plus que ce que l'entreprise aurait eu à payer si elle avait adopté un cycle de quatre ans.

Hydro One nous a informés qu'elle avait pris en compte notre recommandation, mais qu'elle avait décidé de ne pas la mettre en oeuvre.

Hydro One nous a dit qu'elle avait instauré un nouveau programme d'entretien cyclique en 2016, et qu'elle avait ramené le cycle de gestion de la végétation de 9,5 ans à 8 ans. Hydro One estime qu'un cycle plus court (par exemple, un cycle de quatre ans comme nous l'avons recommandé) n'est pas réaliste sur le plan économique.

- *modifier sa façon de classer en ordre de priorité les lignes devant être dégagées afin que les lignes qui subissent des pannes liées aux arbres plus fréquentes obtiennent la priorité et que les équipes de travail y soient affectées plus rapidement.*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que le système utilisé par Hydro One pour désigner des lignes de distribution aux fins de la gestion de la végétation n'accordait pas la priorité aux secteurs où les arbres causaient des pannes. Dans les faits, comme le montaient les exemples que nous avions trouvés, la gestion de la végétation était faite sur des lignes de distribution ayant subi peu de pannes causées par des arbres. Ces lacunes dans l'établissement des secteurs prioritaires s'étaient soldées par une

augmentation de 5 % des pannes causées par des arbres de 2010 à 2014.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait révisé son programme de gestion de la végétation et qu'elle l'examinerait tous les ans à l'avenir. Il mentionnait également que Hydro One avait amélioré son modèle d'établissement des secteurs prioritaires en accordant une importance accrue à la fiabilité et en faisant de celle-ci un des principaux facteurs pour l'établissement des secteurs prioritaires. Le document faisait aussi savoir que Hydro One avait amélioré la répartition de ses équipes de travail et mis en oeuvre des modalités de travail flexibles en fonction du lieu pour mettre l'accent sur les secteurs où les pannes causées par des arbres sont plus nombreuses.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Recommandation 11

Pour que les décisions de la direction sur le remplacement des actifs du réseau de distribution soient prises au moyen de renseignements fiables et complets, Hydro One doit prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que son système Asset Analytics fournisse des renseignements opportuns, fiables, exacts et complets sur l'état des actifs.

État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que le système Asset Analytics de Hydro One, un outil important pour la prise de décisions en matière de remplacement, disposait de données incomplètes et peu fiables sur les actifs de distribution. Par exemple, les données disponibles pour évaluer les 152 disjoncteurs de postes de distribution étaient limitées, et 14 transformateurs des postes de distribution vieux de moins de 10 ans s'étaient vu accorder à tort un pointage relatif à l'âge de 100, ce qui dépassait de beaucoup la durée de vie prévue de 40 ans de tels transformateurs.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait amorcé un projet de correction des données pour régler les problèmes relatifs à la fonctionnalité du système Asset Analytics ainsi qu'à la qualité et à la collecte des données. Il mentionnait également que Hydro One avait apporté des améliorations aux données et à la fonctionnalité du système en 2015 et en 2016.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Recommandation 12

Pour réduire le risque de défaillances de l'équipement pouvant causer des pannes d'électricité dans le réseau de distribution, Hydro One doit :

- *remplacer les actifs qui ont excédé leur durée de vie utile prévue;*

  État : Ne sera pas mise en oeuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue de préconiser la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One ne remplaçait pas les actifs du réseau de distribution qui ont dépassé leur durée de vie utile prévue, ce qui faisait augmenter le risque de pannes d'électricité. Par exemple, 202 000 (13 %) des 1,6 million de poteaux de bois de Hydro One avaient dépassé leur durée de vie utile prévue de 62 ans, et seulement environ 12 000 poteaux étaient remplacés chaque année. De 2010 à 2014, il y a eu 47 pannes causées par des poteaux de bois qui sont tombés.

Hydro One nous a informés qu'elle avait pris en compte notre recommandation, mais qu'elle avait décidé de ne pas la mettre en oeuvre.

Hydro One nous a expliqué que la durée de vie utile prévue ou planifiée d'un actif est la période

moyenne, en années, durant laquelle un actif devrait fonctionner dans des conditions normales. Cependant, Hydro One ne croit pas qu'un actif qui a dépassé sa durée de vie utile prévue doit nécessairement être remplacé immédiatement. Elle reconnaît que son réseau comprend de vieux actifs, mais son objectif en matière de gestion des actifs consiste à maintenir le bon rendement de ceux-ci tout en minimisant les coûts, et ce, dans l'intérêt des contribuables. Par conséquent, elle ne remplace pas les actifs qui, bien qu'âgés, sont en bon état de fonctionnement. Le but est de maximiser la durée de vie utile d'un actif et d'optimiser l'efficacité du travail.

- *réévaluer la durée de vie prévue de ses actifs et justifier les écarts dans le nombre d'années d'utilisation par Hydro One en comparaison avec d'autres sociétés de distribution locales similaires.*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One établissait, pour les actifs de son réseau de distribution, une durée de vie utile prévue plus longue par rapport à d'autres sociétés de distribution locales (SDL) comparables. En ce qui concerne les poteaux de bois, la durée de vie utile prévue établie par Hydro One était de 62 ans, tandis qu'elle était fixée à seulement 44 ans par d'autres SDL. Dans le cas des transformateurs de poste, la durée de vie utile prévue établie par Hydro One était de 50 ans, tandis qu'elle était fixée à 45 ans par d'autres SDL. Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait examiné les valeurs associées à la durée de vie utile prévue ou planifiée pour des catégories d'actifs clés, et qu'elle avait conclu que ces valeurs étaient valides et correspondaient à celles utilisées par d'autres services publics.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Recommandation 13

Pour que ses dépenses de maintien d'immobilisations et d'entretien consacrées au réseau de distribution soient économiques et donnent lieu à des améliorations plus immédiates de la fiabilité du réseau de distribution, Hydro One doit :

- *évaluer ses dépenses et activités d'entretien antérieures pour déterminer comment concentrer ses efforts sur les facteurs plus essentiels qui touchent le réseau;*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que l'augmentation des dépenses de Hydro One au titre du maintien des immobilisations et de l'exploitation, de l'entretien et de l'administration (EE et A) pour son réseau de distribution n'avait pas amélioré la fiabilité du réseau. On se serait attendu à ce que l'augmentation globale de 18 % des dépenses de Hydro One dans ces deux secteurs entre 2010 et 2014 ait eu pour effet d'améliorer la fiabilité du réseau et d'entraîner une réduction des défaillances d'équipement, mais, dans les faits, les pannes ont augmenté de 11 % pendant cette période.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle a évalué ses dépenses et activités d'entretien antérieures, en mettant l'accent sur les facteurs essentiels et sur les éléments qui ont une incidence sur la fiabilité du réseau de distribution. Il mentionnait également que Hydro One avait entrepris, durant le troisième trimestre de 2016, des mises à jour stratégiques des programmes et projets relatifs à son réseau de distribution fondées sur la rétroaction des clients. Hydro One nous a dit qu'elle avait inclus ces mises à jour dans les documents d'information sur les investissements, dans le cadre de son plan relatif au réseau de distribution.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

- *procéder à une analyse comparative des évaluations de coûts avec les autres sociétés de distribution locales (SDL) similaires en Ontario et au Canada, et envisager d'implanter les meilleures pratiques des principales SDL rentables.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions relevé que, selon une étude de 2013, les coûts de l'exploitation, de l'entretien et de l'administration (EE et A) et du maintien des immobilisations de Hydro One étaient supérieurs à ceux de SDL semblables. L'Association canadienne de l'électricité avait également constaté que Hydro One avait engagé des coûts plus élevés que la moyenne de ses membres de 2006 à 2010. En outre, en 2014, la CEO a attribué à Hydro One sa cote de rentabilité la plus basse parmi les distributeurs. Les coûts réels de Hydro One étaient de plus de 25 % plus élevés que les prévisions de la CEO.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle a participé à des études comparatives à l'appui de ses approches concernant les activités d'investissement, d'entretien et de maintien incluses dans sa demande de tarifs de distribution pour 2017-2018. Ces études englobaient la gestion de la végétation, le programme de remplacement des poteaux et le programme de remise à neuf des postes. Le document mentionnait également qu'en 2016, Hydro One a demandé à des tiers indépendants d'examiner son plan relatif au réseau de distribution (PRD) et que ceux-ci ont validé le coût unitaire de ses programmes de foresterie, de remplacement des poteaux et de remise à neuf des postes.

Nous avons obtenu de la CEO la demande de tarifs d'Hydro One pour 2017-2018. Nous avons donc pu vérifier que Hydro One avait eu recours aux services de tiers pour exécuter les études comparatives en vue d'évaluer le rendement de son réseau de distribution et d'examiner les pratiques exemplaires. Les principales constatations de chaque étude ont été les suivantes :

- L'étude sur le programme de remplacement des poteaux a permis de conclure que les coûts de Hydro One correspondent au coût moyen pour le groupe de référence, les coûts unitaires étant faibles pour les inspections des poteaux et les coûts étant moyens pour leur remplacement; Hydro One inspecte ses poteaux plus fréquemment que la plupart des services publics; cependant, elle les remplace moins souvent que les services publics de référence.
- L'étude sur le programme de remise à neuf des postes de distribution a révélé que les activités de remise à neuf variaient considérablement d'un service public à l'autre, ce qui limitait la capacité d'effectuer des comparaisons; elle a néanmoins permis de constater que les coûts de Hydro One pour la remise à neuf des différents postes s'inscrivaient dans la fourchette de coûts observée pour l'ensemble des services publics de référence.
- L'étude sur le programme de gestion de la végétation a permis de constater que les coûts unitaires de Hydro One sont élevés par rapport à ceux du groupe de référence en raison de la lourde charge de travail associée aux longs cycles et des coûts élevés de la main-d'oeuvre et de l'équipement, et que Hydro One se situe sous la moyenne du groupe de référence en ce qui concerne les pannes attribuables à des arbres par kilomètre de réseau.
- L'étude sur la rémunération totale a montré que, sur une base pondérée globale, les montants consacrés à la rémunération par Hydro One sont supérieurs de 14 % à la médiane du marché au sein des organismes de comparaison du secteur.

Recommandation 14

Pour abaisser ses coûts de réparation et améliorer le service à la clientèle dans les cas de pannes d'électricité en répartissant avec plus de précision et de rapidité ses équipes de travail, Hydro One devrait élaborer un plan et un échéancier d'utilisation de la capacité actuelle de ses compteurs intelligents afin de repérer où se trouvent les clients qui subissent des pannes d'électricité.

État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One avait installé 1,2 million de compteurs intelligents dans son réseau de distribution au coût de 660 millions de dollars, mais qu'elle n'avait pas implanté les logiciels et les capacités connexes pour améliorer son temps de réponse aux pannes d'électricité. Les compteurs intelligents étaient surtout utilisés par Hydro One pour la facturation, et non pour déterminer à distance le lieu des pannes d'électricité dans le réseau de distribution avant qu'un client appelle pour déclarer une panne.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait approuvé un projet pilote appelé Advanced Metering Infrastructure for Operations and Advanced Metering Infrastructure for Analytics. Le projet consiste à intégrer les données sur les pannes des compteurs intelligents au système de gestion des pannes, et ainsi permettre à Hydro One de surveiller l'information sur la charge des actifs afin d'éviter d'éventuelles défaillances prématurées et imprévues de l'équipement en raison de surcharges. En plus de permettre de sonder les compteurs à distance afin de déterminer si les clients sont alimentés en électricité et d'éviter de réexpédier des équipes pour effectuer d'autres travaux, le projet doit produire une valeur additionnelle en regroupant de multiples compteurs sans alimentation et ainsi montrer aux opérateurs de salle de commande l'ampleur d'une panne de courant. Hydro One a mentionné qu'elle avait confirmé les exigences et la portée du projet et qu'elle avait sélectionné des fournisseurs. Selon le document que nous a transmis Hydro One, le projet devrait être achevé à la fin de 2017.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Les transformateurs de rechange qui sont en entreposage ne répondent pas aux besoins de Hydro One

Recommandation 15

Pour ramener ses stocks excessifs de transformateurs de rechange du réseau de transport et du réseau de distribution à un niveau de rentabilité adéquat, et pour abaisser les coûts tout en demeurant en mesure de remplacer des transformateurs défaillants en temps opportun, Hydro One doit :

- *améliorer le modèle prévisionnel dont elle se sert pour prévoir les défaillances des transformateurs, et maintenir le niveau de ses stocks de transformateurs de rechange conformément aux prévisions;*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One n'avait pas de stratégie économique lui permettant de s'assurer qu'elle disposait d'un nombre adéquat de transformateurs de rechange, ce qui a fait qu'elle avait un nombre excessif de transformateurs de rechange en stock. Hydro One utilisait un modèle pour l'aider à prévoir le nombre de transformateurs qu'elle devait avoir en stock, mais elle n'appliquait pas le modèle à la vaste majorité des types de transformateurs du réseau de distribution et ne se fondait pas sur le modèle pour déterminer le nombre de transformateurs de rechange à entreposer.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait mis

à jour son modèle prévisionnel (appelé modèle Markov) pour prédire ses besoins en matière de transformateurs de rechange. Le document mentionnait que le modèle s'appuie sur une méthodologie d'analyse stratégique du risque lié aux actifs de rechange éprouvée dans l'industrie pour déterminer le nombre adéquat de transformateurs de rechange prêt à être mis en service. Hydro One a aussi indiqué qu'elle avait mis en oeuvre des stratégies pour les actifs de rechange de ses réseaux de transport et de distribution afin de traiter des enjeux clés, notamment la réduction des stocks existants, le renforcement d'une politique « premier entré, premier sorti », et l'établissement d'une durée de conservation limitée des transformateurs de rechange après laquelle ceux-ci doivent être obligatoirement mis en service.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

- *élaborer un plan visant à normaliser le plus possible les transformateurs en service, et à fixer des objectifs et des échéanciers d'économies grâce à une meilleure gestion des transformateurs de rechange et des transformateurs en service.*

  État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One avait déjà économisé de 50 millions à 60 millions de dollars depuis 2009 grâce à la normalisation des transformateurs de son réseau de transport; cependant, elle n'avait pas mis en place de plan similaire pour la normalisation des transformateurs de son réseau de distribution. Nous avions estimé que des économies additionnelles de 25 millions de dollars pourraient être perdues si aucun changement n'était apporté en vue de normaliser les transformateurs du réseau de distribution. Nous avions également estimé que ces économies pourraient être beaucoup plus élevées et totaliser de 50 millions à 70 millions de dollars si Hydro One n'achetait pas de transformateurs de rechange supplémentaires au cours des 10 prochaines années.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait pris les mesures suivantes pour normaliser et gérer ses transformateurs d'alimentation :

- elle a examiné le parc de transformateurs d'alimentation de son réseau de transport aux fins d'une normalisation accrue, et elle a déterminé que ses 14 normes d'approvisionnement existantes étaient suffisantes, de sorte que l'adoption de normes additionnelles aurait une utilité limitée;
- elle a examiné le parc de transformateurs d'alimentation de son réseau de distribution, révisé ses normes d'approvisionnement (ramenant leur nombre de 60 à 45) et documenté les calculs relatifs aux économies ainsi que le calendrier pour la réalisation de ces économies;
- elle a examiné et consigné son stock de transformateurs d'alimentation entreposés à l'atelier central d'entretien pour s'assurer que le niveau de stock requis est maintenu (et elle prévoit le faire chaque année);
- elle a examiné et mis à jour les données sur les actifs dans son système pour améliorer le suivi des transformateurs de rechange et de leur mise en service (et elle prévoit le faire chaque année).

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Les données des appareils de mesure de la qualité énergétique ne sont pas utilisées pour aider les clients à éviter les perturbations

Recommandation 16

Pour minimiser le nombre et l'incidence de situations influant sur la qualité énergétique pour ses gros clients, Hydro One doit utiliser de façon proactive les données recueillies par ses appareils de mesure de l'électricité pour évaluer la fréquence et le lieu des situations influant sur la qualité énergétique dans ses réseaux de transport et de distribution et par conséquent pour améliorer la fiabilité de l'approvisionnement en électricité.

État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One ne corrigeait pas de façon proactive les problèmes de qualité énergétique, comme les fluctuations dans les niveaux de tension, touchant ses réseaux de transport et de distribution. Hydro One avait installé 138 appareils de mesure de la qualité énergétique depuis 2010; cependant, elle ne surveillait pas et n'analysait pas les données provenant de ces appareils de mesure en vue d'améliorer la fiabilité des réseaux pour ses clients. Dans les faits, Hydro One s'employait à régler les problèmes uniquement lorsque des clients se plaignaient.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait effectué des études relatives aux réseaux pour estimer l'ampleur, la fréquence et la durée des fluctuations dans les niveaux de tension. Le document mentionnait que l'information découlant des études permettra à Hydro One de cibler et de mettre en oeuvre des initiatives pour minimiser les répercussions des problèmes de qualité énergétique sur les clients. Hydro One a aussi indiqué qu'elle avait collaboré avec des clients pour que leurs appareils de mesure de l'électricité puissent aussi servir d'appareils de mesure de la qualité énergétique, ce qui lui permettra d'évaluer les problèmes de qualité énergétique et leurs répercussions sur les clients. Par ailleurs, Hydro One a dit qu'elle avait fait appel à des experts externes pour évaluer les locaux des clients et recommander des mesures afin d'accroître la capacité des clients de surmonter les problèmes de qualité énergétique mineurs ou modérés.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Faiblesse des mécanismes de surveillance de la gestion des coûts des projets d'investissement

Recommandation 17

Pour que la direction puisse mieux gérer et contrôler les projets d'investissement qui font appel à son propre effectif, et pour abaisser les coûts de projet, Hydro One doit :

- *utiliser des points de référence de l'industrie pour évaluer le caractère raisonnable des coûts des projets d'investissement en construction, et pour déterminer s'il est plus économique d'avoir recours à des services internes et à des équipes de travail que de céder à contrat des projets d'investissement;*

État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que Hydro One n'avait pas cherché à déterminer si ses dépenses au titre des projets d'investissement en construction étaient raisonnables ou concurrentielles avec les normes de l'industrie. Bien que, de 2012 à 2014, Hydro One ait consacré annuellement plus de 1 milliard de dollars à des projets d'immobilisations pour maintenir ses réseaux de transport et de distribution, les processus de surveillance qu'elle utilisait pour minimiser les coûts des projets étaient faibles, et elle ne procédait pas régulièrement à une

analyse ou une comparaison de ses coûts internes par rapport aux normes de l'industrie.

Nous avons été en mesure d'obtenir des détails concernant l'étude comparative des coûts totaux de Hydro One (se reporter à la deuxième mesure de la recommandation 7) en examinant la demande de tarifs pour 2017-2018 soumise à la CEO par Hydro One. Cette étude indiquait que les dépenses en immobilisations directes totales de Hydro One entre 2010 et 2014 avaient été généralement inférieures à celles du groupe de référence.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait peaufiné sa structure interne de répartition du travail afin de disposer d'un processus plus efficace, uniforme et précis en vue de déterminer les coûts réels des projets et d'effectuer des comparaisons valables. En outre, Hydro One a mentionné qu'elle collaborait avec d'autres services publics canadiens pour établir une approche uniforme afin de comparer les travaux relatifs aux projets d'immobilisations. L'accent a été mis au départ sur les projets touchant les lignes de transport, et l'on prévoit s'attaquer ultérieurement aux projets liés aux sous-stations.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information concernant son utilisation de points de référence pour évaluer le caractère raisonnable des coûts des projets d'investissement en construction.

En outre, ni l'étude comparative des coûts totaux ni le document fourni par courtoisie par Hydro One en avril 2017 ne contenaient de renseignements permettant de savoir si le recours à des services et des équipes de travail internes s'avérait plus économique que l'impartition des projets d'immobilisations.

- *utiliser et respecter des provisions pour éventualités et pour indexation qui concordent plus avec les normes de l'industrie sur les projets d'investissement en construction;*

État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que toutes les estimations de coûts des projets d'immobilisations de Hydro One comprenaient, en moyenne, une provision pour éventualités de 20 % et une provision pour indexation de 8 % qui venaient s'ajouter aux estimations originales. Des provisions d'une telle importance incitaient peu les employés de Hydro One à terminer un projet suivant son estimation de coûts initiale, ou à élaborer des estimations de coûts plus exactes pour les projets.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait examiné et rajusté ses provisions pour éventualités et pour indexation, et que les provisions pour indexation sont conformes à son plan d'affaires.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

- *améliorer les rapports et les suivis par la direction des coûts de projet en produisant régulièrement des rapports indiquant les coûts de projet réels et les dates d'achèvement comparativement aux estimations de projet initiales, à l'amortissement utilisé, au coût initial approuvé, aux approbations subséquentes des hausses de coûts, et aux dates d'achèvement prévues;*

État : Ne s'applique plus.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que les rapports reçus par la haute direction de Hydro One sur les progrès des projets d'immobilisations ne comportaient pas suffisamment de renseignements sur les coûts et les échéanciers pour lui permettre d'évaluer efficacement la qualité de la gestion du projet. Le système de rapport sur la gestion du projet n'était pas conçu pour comparer les estimations initiales des coûts et des dates d'achèvement aux dates et aux coûts définitifs.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait mis en oeuvre une méthode quantitative de gestion des risques des projets ainsi qu'un processus officiel de rapports sur la clôture des projets, qui englobe tous les intervenants des projets, afin d'analyser les plans de projet et l'efficacité de leur exécution.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

- *analyser régulièrement sa réussite dans la préparation des estimations de projet en les comparant aux coûts de projet définitifs.*
  État : Ne s'applique plus.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2015, nous avions constaté que plusieurs projets avaient été réalisés à coûts majorés. Nous avions déterminé que les dépassements de coûts étaient attribuables aux causes communes suivantes : la complexité et l'ampleur du travail étaient considérablement sous-estimées aux stades de la planification; des visites approfondies des lieux n'étaient pas été effectuées ou étaient insuffisantes pour comprendre l'ampleur et la complexité du projet; les coûts unitaires utilisés dans le processus d'estimation n'étaient pas à jour.

Le document que nous a envoyé Hydro One par courtoisie en avril 2017 indiquait qu'elle avait mis en oeuvre une méthode quantitative de gestion des risques des projets ainsi qu'un processus officiel de rapports sur la clôture des projets, qui englobe tous les intervenants des projets, afin d'analyser les plans de projet et l'efficacité de leur exécution.

Cependant, Hydro One ne nous a pas fourni d'autres renseignements ni d'autres pièces justificatives, et nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'information présentée dans le document.

Chapitre 1 Secrétariat du Conseil du Trésor

Section 1.07

Planification infrastructurelle

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.07 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	3		3		
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	2	2			
Recommandation 6	1	1			
Total	**9**	**4**	**5**	**0**	**0**
%	**100**	**44**	**56**	**0**	**0**

Conclusion globale

D'après les renseignements que le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) et le ministère de l'Infrastructure (le Ministère) nous ont fournis, au 30 juin 2017, quelque 44 % des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* ont été pleinement mises en oeuvre. De plus, 56 % des mesures recommandées sont en voie de mise en oeuvre.

Globalement, le Secrétariat et le Ministère ont :

- formulé des recommandations sur la mise à jour de leurs lignes directrices et directives aux ministères relativement à la présentation de renseignements plus détaillés pour leurs plans d'infrastructure;
- mis en oeuvre un processus de surveillance des dépassements de coût de projet et des retards;
- offert une formation supplémentaire aux analystes pour améliorer la documentation à l'appui de leurs analyses et recommandations au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement.

Cependant, certains aspects importants n'étaient pas encore au point, notamment :

- définir l'état d'entretien souhaité des biens d'infrastructure;

- établir un équilibre entre le financement de nouveaux projets et de projets de réparation et de remise en état;
- élaborer un cadre intersectoriel provincial pour classer par ordre de priorité les investissements en infrastructure.

Contexte

Le portefeuille d'infrastructure publique de l'Ontario regroupe des routes, des ponts, des systèmes de transport en commun, des écoles, des universités, des hôpitaux, des immeubles gouvernementaux et une grande variété d'autres biens. Sa valeur de remplacement s'établit à près de 500 milliards de dollars.

Directement ou par l'entremise d'entités du secteur parapublic comme les conseils scolaires et les hôpitaux, le gouvernement de l'Ontario supervise environ 40 % de ces biens d'infrastructure. Les autres biens sont gérés par d'autres entités telles que les municipalités, les universités, les centres de services sociaux et les établissements de soins de longue durée. La plupart des biens d'infrastructure actuels de l'Ontario ont été construits durant la période allant de la fin de la Deuxième Guerre mondiale aux années 1970. Les dépenses en infrastructure ont ralenti entre 1980 et 2005, mais ont repris depuis 12 ans. Toutefois, l'Ontario gère un portefeuille de biens vieillissants. Par exemple, l'âge moyen des hôpitaux de la province est de 45 ans et celui des écoles, de 38 ans.

Les dépenses en infrastructure visent notamment à préserver ou à agrandir des biens existants, ainsi qu'à construire de nouveaux biens. Ces 10 dernières années, en Ontario, la majeure partie des dépenses en infrastructure a été destinée au secteur des transports, suivi de ceux de la santé et de l'éducation. Par exemple, la province a consacré près de 24 milliards de dollars à des projets de transport en commun, plus de 25 milliards aux routes et aux ponts, près de 30 milliards à de grands projets liés aux hôpitaux et à d'autres projets relatifs aux soins de santé, et près de 23 milliards à des écoles et des établissements d'enseignement postsecondaire entre 2007-2008 et 2016-2017.

Une bonne planification est essentielle afin de cerner les besoins en infrastructure et d'assurer l'entretien et le renouvellement satisfaisant de l'infrastructure existante aux fins d'utilisation publique. Cette planification doit tenir compte des avantages des investissements en infrastructure, des risques pour le public lorsque des installations requises ne sont pas construites ou que leur détérioration est tolérée, de même que des ressources nécessaires pour répondre à la future demande.

Au moment de notre audit de 2015, nous avions constaté que le Secrétariat, qui est responsable d'examiner les demandes de financement de l'infrastructure présentées par les ministères et de formuler des recommandations au gouvernement à cet égard, évaluait généralement les demandes de chaque ministère de façon individuelle, en se fondant sur des données historiques, et il ne faisait pas de comparaison à l'échelle provinciale afin de s'assurer que les besoins les plus urgents, dans les ministères combinés, ont la priorité en matière de financement.

Nous avions constaté ce qui suit :

- Les deux tiers des fonds étaient accordés pour la construction de biens et le reste, pour la réparation et le renouvellement d'installations. Toutefois, la province a déterminé que cette répartition devrait être inversée pour bien entretenir et renouveler les infrastructures publiques actuelles.
- Il n'existait pas de lignes directrices pour déterminer l'état souhaité de maintien des installations, et les ministères n'utilisaient pas la même méthode d'évaluation de l'état des catégories de biens, comme les routes, ponts, écoles et hôpitaux.
- L'Ontario ne disposait pas d'estimations fiables de son déficit infrastructurel – les investissements requis pour remettre dans un état « acceptable » les actifs existants –, ce qui

aiderait à mieux éclairer les décisions concernant les secteurs à financer.

- Selon une évaluation indépendante, le ministère de l'Éducation avait besoin de 1,4 milliard de dollars par année pour maintenir les écoles en bon état. Toutefois, ces cinq dernières années, le financement annuel réel s'est situé entre 150 millions et 500 millions de dollars.
- Une évaluation similaire visant le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a établi à 392 millions de dollars les besoins financiers annuels en immobilisations des hôpitaux de la province. Or, le financement des immobilisations n'a été que de 56 millions de dollars depuis 2010-2011, pour ensuite être porté à 125 millions en 2014-2015.
- Notre audit a permis de constater que le financement actuel n'a pas répondu aux besoins majeurs pour les nouveaux projets des ministères. Par exemple, plus de 100 000 élèves utilisaient des salles de classe mobiles, et environ 10 % des écoles de la province fonctionnaient à plus de 120 % de leur capacité. Bien que les salles de classe mobiles permettent une certaine souplesse pour tenir compte des variations de capacité d'accueil des écoles, le financement actuel n'était pas suffisant pour rénover les immeubles actuels et les remplacer, dans certains cas, par des locaux plus permanents.
- Le Secrétariat ne savait pas dans quelle mesure les différents projets de construction étaient efficacement gérés. Notre examen des rapports remis par les ministères au Secrétariat a révélé que les renseignements étaient généralement fournis uniquement à l'échelle du programme et ne portaient pas sur les différents projets au sein d'un programme. Le Secrétariat comptait plutôt sur les ministères pour surveiller les projets individuels.

Notre rapport d'audit recommandait notamment que le Secrétariat :

- collabore avec les ministères pour mieux définir, mesurer et quantifier les besoins de financement de l'infrastructure provinciale;
- veille à ce que les ministères mettent de l'avant des stratégies viables pour combler l'écart entre les besoins réels en matière d'infrastructure et le financement disponible;
- s'assure que les affectations de fonds permettent de concilier adéquatement le financement de nouveaux projets et le financement consacré à la réparation, à la remise en état et au remplacement des biens existants afin de minimiser les coûts tout au long du cycle de vie;
- exige des ministères qu'ils déclarent les renseignements sur les dépassements de coûts et les retards concernant les projets afin qu'on puisse surveiller l'état des projets d'infrastructure importants qui sont en cours dans la province.

Le Secrétariat s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

Après la parution de notre rapport d'audit, le ministère de l'Infrastructure a été créé à titre d'entité autonome le 13 juin 2016. On lui a confié le mandat de guider la planification des infrastructures de l'Ontario et d'élaborer une approche stratégique pour la planification des immobilisations. Le Ministère et le Secrétariat collaborent pour répondre aux recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Notre travail d'assurance s'est déroulé entre le 1er avril et le 30 juin 2017. Nous avons obtenu des observations écrites du Secrétariat et du Ministère nous informant qu'au 1er septembre 2017, ils nous ont fourni une mise à jour complète de l'état des

recommandations formulées dans l'audit initial fait il y a deux ans.

L'état de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Des renseignements complets et fiables sont nécessaires à une bonne planification des immobilisations

Recommandation 1

Pour mieux définir, mesurer et quantifier les besoins de financement de renouvellement de l'infrastructure provinciale, le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les ministères, doit :

- *définir la méthode à utiliser par les ministères pour désigner et mesurer l'état de toutes les catégories de biens, et déterminer la façon d'aider les ministères qui ne disposent pas actuellement de la capacité d'exécuter ces tâches;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mai 2020

Détails

Notre audit de 2015 nous a permis de constater qu'il n'existait pas d'estimations fiables du déficit infrastructurel lié au portefeuille de biens du gouvernement. Les ministères ne s'entendaient pas entre eux sur la façon de mesurer et de comparer avec cohérence l'état des différentes catégories de biens. De plus, certains ministères n'étaient pas en mesure d'effectuer ces travaux. Par conséquent, les renseignements fournis par les ministères au Secrétariat sur l'état des biens n'étaient pas cohérents entre ministères.

En septembre 2016, le Ministère a commencé à collaborer avec les autres ministères provinciaux pour évaluer leurs pratiques d'évaluation des infrastructures. Cette mesure a été prise en réaction au besoin d'élaborer un processus de planification et d'investissement en matière d'infrastructure qui soit transparent et fondé sur des données probantes. La nécessité d'un nouveau processus a été identifiée dans notre audit de 2015, dans la *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité* (proclamée en mai 2016), et dans la lettre de mandat de 2016 de la première ministre au ministère de l'Infrastructure. Le Ministère a découvert des écarts considérables entre les ministères, notamment :

- des méthodes incohérentes de gestion des biens, de mesure du bon état et de mesure de la question de savoir si le bien, comme un immeuble ou un pont, fonctionne adéquatement;
- des données incomplètes sur les investissements en infrastructure affectés au renouvellement et à la modernisation plutôt qu'à l'aménagement;
- l'absence de cadre de priorisation des demandes dans les secteurs ou entre les projets de renouvellement ou de modernisation et d'aménagement;
- peu de clarté en ce qui concerne la façon dont un investissement en infrastructure proposé contribuerait à l'atteinte du niveau de service voulu ou requis.

Les résultats initiaux de ces travaux et le plan de travail triennal proposé par le Ministère pour donner suite aux conclusions de l'évaluation ont été communiqués au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement en février 2017.

Les mesures prévues dans le plan de travail triennal comprennent ce qui suit :

- mettre à jour le Cadre de gestion des biens d'infrastructure pour rendre cohérent, si possible, le mode de gestion des biens et de mesure de l'état des biens de la fonction publique de l'Ontario;
- élaborer une méthode de suivi exact des investissements dans le renouvellement et la modernisation et dans l'aménagement;
- concevoir un cadre intersectoriel de priorisation des projets;
- élaborer des lignes directrices pour apporter de la cohérence et de la transparence aux méthodes des ministères visant à prévoir les besoins et la demande en matière de service, lorsque c'est possible.

Le Ministère prévoit collaborer avec les autres ministères pour améliorer le processus interne de planification des infrastructures au cours des trois prochaines années, soit de mai 2017 à mai 2020, en exécutant les mesures prévues dans le plan de travail proposé.

Le Ministère prévoit également de mener une recherche, y compris engager des experts-conseils, pour orienter la planification de la gestion des biens, et d'actualiser le Cadre de gestion des biens d'infrastructure durant l'exercice en cours.

- *donner des conseils aux ministères sur l'état souhaité d'entretien des biens d'infrastructure;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mai 2020

Détails

En septembre 2016, le Secrétariat et le Ministère ont réuni un groupe de réflexion canadien—formé d'experts-conseils—pour faire des recherches sur les pratiques exemplaires d'autres administrations en gestion et analyse des données d'infrastructure.

Le Secrétariat et le Ministère prévoient que les résultats de ces travaux aideront les ministères à déterminer l'état souhaité de maintien de leurs biens d'infrastructure. Ils prévoient en outre que les résultats faciliteront l'élaboration d'un cadre des besoins et avantages en matière d'infrastructure pour tirer le plus grand profit possible des investissements à venir.

La recherche initiale effectuée par le groupe de réflexion en février 2017 a conclu qu'un bien devrait être renouvelé lorsque le coût de renouvellement sur le cycle de vie annualisé est moindre que le coût annualisé d'exploitation et de maintien du bien, selon les calculs effectués par les ministères. L'approche fondée sur le coût du cycle de vie annualisé a été désignée une pratique exemplaire. Le groupe de réflexion confirme actuellement ce résultat de recherche auprès d'experts d'autres administrations et prévoit terminer ce travail d'ici l'été 2017.

Une fois que les travaux du groupe de réflexion auront été achevés, le Ministère prévoit qu'il collaborera avec le Secrétariat et les ministères pour consolider la planification de la gestion des biens au cours des trois prochaines années, soit de mai 2017 à mai 2020. Cette planification comprendra une approche cohérente de collecte et de déclaration des données sur l'inventaire des biens. Ces données incluront le lieu, la valeur, l'âge et l'état des biens provinciaux. Les renseignements serviront à recenser les tendances clés et les besoins prévus de l'infrastructure publique au cours des 10 prochaines années.

- *rendre publics les progrès réalisés vers l'atteinte des cibles en matière d'état souhaité pour l'infrastructure provinciale.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mai 2020

Détails

Comme nous l'avions mentionné dans notre rapport d'audit de 2015, le gouvernement est tenu de rendre public un plan d'infrastructure à long terme dans les trois ans suivant l'adoption de la *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité* (la Loi), qui est entrée en vigueur le 1er mai 2016, et tous les cinq ans par la suite. Ces plans doivent comprendre au moins les éléments suivants :

- une description des biens d'infrastructure provinciaux, y compris une évaluation de l'âge, de la valeur et de l'état des biens;
- une estimation des besoins prévus en matière d'infrastructure au moins au cours des 10 prochaines années;
- une stratégie pour répondre à ces besoins.

Le Ministère collabore actuellement avec le Secrétariat et d'autres ministères pour élaborer le plan d'infrastructure. Ce plan est censé énoncer l'âge et l'état des biens d'infrastructure et devrait être rendu public d'ici la fin de 2017. Toutefois, il ne comprendra pas de renseignements sur l'état souhaité dans lequel les ministères devraient maintenir les biens d'infrastructure. La recherche dans ce domaine se poursuit, y compris les travaux du groupe de réflexion canadien dont il est question ci-dessus, qui devraient être achevés d'ici l'été 2017.

Une fois la recherche terminée, le Ministère prévoit qu'il se servira des résultats pour collaborer avec le Secrétariat et les ministères au cours des trois prochaines années, soit de mai 2017 à mai 2020, pour améliorer le processus de planification de l'infrastructure.

Le financement actuel ne répond pas aux besoins majeurs pour les nouveaux projets des ministères

Recommandation 2

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit s'assurer que les ministères présentent des stratégies viables pour combler l'écart entre les besoins actuels d'infrastructure et le financement accordé, ce qui comprend des options comme le rajustement des niveaux de service, l'atteinte des niveaux de service actuels de façon plus efficace et la réorganisation des dépenses internes.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Comme nous l'avons indiqué en 2015, les ministères doivent déterminer l'écart entre leurs besoins actuels d'infrastructure et les fonds accordés, et ils doivent élaborer des stratégies pour combler cette lacune dans leurs plans d'infrastructure. Nous avons cependant constaté dans notre examen des plans soumis par les ministères que ceux-ci adoptent souvent comme stratégie le report de leurs demandes d'infrastructure aux exercices suivants.

Depuis notre audit, le Secrétariat continue d'exiger que les ministères établissent des stratégies pour combler leurs besoins d'infrastructure. Les ministères doivent également établir des façons d'achever les projets d'infrastructure dans le contexte des priorités provinciales et de la part de financement des ministères.

En outre, dans le cadre du processus d'élaboration de leurs plans d'infrastructure, les ministères sont maintenant tenus d'examiner l'efficacité, l'efficience et la viabilité de leurs programmes. D'après ces évaluations, ils doivent déterminer des occasions d'améliorer les résultats. Il s'agit notamment d'évaluer les risques lorsque l'on demande des changements aux programmes. Cette évaluation sera intégrée aux recommandations qui sont présentées au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement à des fins d'approbation.

Dans les observations sur le plan d'infrastructure 2017-2018, nous avons constaté que les ministères devaient remplir une section intitulée « Stratégie pour satisfaire aux besoins » pour chaque secteur de programme. À l'opposé, l'exigence précédente consistait en une courte description des stratégies pour l'ensemble du Ministère. Par exemple, dans le document de 2016-2017 sur l'état des écoles, le plan d'infrastructure du ministère de l'Éducation comportait seulement un énoncé général indiquant : [*traduction*] « renouvellement, modernisation et/ou remplacement des écoles existantes en fonction de l'état ». Il convient de comparer cet énoncé avec celui de 2017-2018, qui indiquait les stratégies mises en oeuvre par le ministère de l'Éducation pour combler ses besoins. Par exemple, l'une des stratégies donnait pour instruction aux conseils scolaires d'appliquer le produit de la vente de leurs biens à la rénovation de leur inventaire d'installations scolaires existantes. Le ministère de l'Éducation poursuit également le processus de regroupement des écoles afin de générer des économies et de résorber l'arriéré dans les projets de rénovation d'infrastructure.

En septembre 2016, le Secrétariat avait également constitué un groupe d'employés du Ministère chargés d'orienter l'élaboration et l'analyse des plans d'infrastructure des ministères. Ce groupe avait pour objet :

- de servir aux ministères pour établir des contacts plus cohérents et fréquents par le processus de planification de l'infrastructure;
- de demander la rétroaction du Ministère avant la divulgation des nouvelles exigences majeures en matière de capital;
- de fournir des suggestions d'améliorations et de collaborer sur le plan des pratiques exemplaires. Il s'agirait notamment de discuter

des nouvelles exigences sur les stratégies permettant de combler l'écart entre les besoins dans les plans d'infrastructure et les fonds disponibles.

Le groupe se réunit régulièrement (p. ex. sept fois entre septembre et décembre 2016, et il compte se réunir une fois par mois durant le prochain cycle de planification budgétaire), et l'ordre du jour est dressé par le Secrétariat avec la contribution des ministères.

Les besoins ne dictent pas toujours la répartition des fonds

Recommandation 3

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit utiliser toute l'information ministérielle pertinente et disponible, comme celle sur l'état des biens et les mesures nécessaires pour atteindre les niveaux de service, afin de s'assurer que l'affectation des fonds assure un juste équilibre entre le financement de nouveaux projets et le financement de réparation/modernisation et remplacement de biens, afin d'atténuer les coûts du cycle de vie et de prolonger la vie des biens.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que l'analyse interne du Secrétariat avait indiqué que les investissements dans de nouveaux projets avaient de tout temps été favorisés par rapport aux projets de renouvellement. Le Secrétariat évaluait que les deux tiers du financement d'immobilisations de la province devraient être accordés au renouvellement de biens. Or, selon le plan décennal d'immobilisations proposées pour les infrastructures par les ministères, seulement un tiers des fonds seront consacrés au renouvellement.

Après notre audit, à l'automne 2016, le Secrétariat a commencé à exiger que les ministères déterminent quelle part de leurs dépenses en immobilisations est consacrée au renouvellement de biens. Dans son analyse des plans d'infrastructure pour 2017-2018 soumis par les ministères, le Secrétariat a conclu qu'environ 43 % des fonds affectés aux immobilisations visaient des projets de renouvellement.

De plus, les ministères sont également tenus de présenter des plans d'infrastructure détaillés incluant :

- un résumé de l'ensemble de leurs biens;
- une description des différences entre les niveaux de service actuels et visés;
- une stratégie pour satisfaire aux besoins de renouvellement et d'agrandissement, à l'aide de prévisions à long terme des niveaux de service.

Le ministère de l'Infrastructure met également à jour son analyse des investissements requis pour maintenir les niveaux de service. L'objectif consiste à établir un équilibre entre la réparation de biens existants et l'agrandissement pour faire face à la croissance démographique. Cette analyse aura recours à des scénarios de simulation pour examiner les compromis dans les secteurs et les compromis entre le renouvellement et l'agrandissement.

Les simulations assureront le suivi des biens existants au fil du temps et tiendront compte du vieillissement, de la détérioration et des investissements requis pour maintenir ces biens en bon état. De nouveaux biens peuvent s'ajouter pour remplacer les biens actuels ou pour justifier l'agrandissement. L'argent investi dans les scénarios détermine dans quelle mesure il est possible de rénover, de remplacer et d'agrandir. On pourra comparer les coûts et les avantages des scénarios d'investissement une fois que l'investissement initial aura été établi.

Le Ministère, qui travaille avec le Secrétariat, prévoit améliorer le processus de planification de l'infrastructure au moyen de cette analyse et des données contenues dans le plan d'infrastructure à long terme, qui devrait être publié d'ici la fin de 2017.

Recommandation 4

Afin de s'assurer que la province effectue les investissements d'infrastructure les plus efficaces, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit veiller à ce que le financement accordé aux ministères soit étayé par une analyse impartiale des besoins établis par ordre de priorité pour l'ensemble de la province et chaque ministère.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mai 2020

Détails

Après notre audit, le Ministère a rencontré, en décembre 2016 et janvier 2017, les ministères qui ont des immobilisations afin d'évaluer leurs approches de gestion des biens, d'établissement des priorités en matière de projet et de planification des niveaux de service et des besoins. Les conclusions tirées de ces réunions ont permis d'établir :

- la nécessité d'améliorer la gestion des biens, de mesurer de façon cohérente à l'échelle provinciale l'état des biens et de leur fonctionnement;
- que l'entretien différé constitue une grande préoccupation;
- que les fonds requis doivent passer des projets d'agrandissement aux projets de renouvellement.

En février 2017, le Ministère a présenté au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement deux recommandations clés pour donner suite à ces conclusions :

- élaborer un nouveau cycle de planification de 12 mois afin d'accorder davantage de temps pour effectuer une planification approfondie avant la prise de décisions de nature fiscale;
- élaborer une nouvelle méthode pour prioriser les investissements dans et entre les secteurs.

Le Secrétariat prévoit de fournir plus de détails sur les changements au processus de planification de l'infrastructure d'ici la fin de 2017.

Le Ministère se consacre également à l'élaboration de deux outils d'analyse économique dont il se servira à deux fins : évaluer le niveau approprié de biens et d'investissements publics pour réaliser la plus grande croissance économique; et attribuer des fonds aux secteurs qui ont le plus gros impact sur le produit intérieur brut (PIB) de la province. Les deux modèles sont les suivants :

- Méthode optimale – détermine le montant total qui devrait être investi dans l'infrastructure publique pour maximiser l'incidence à long terme du PIB et le nombre d'emplois soutenus;
- Répartition efficace – évalue dans quels secteurs les investissements en infrastructure permettent de réaliser les rendements marginaux les plus élevés sur le PIB.

Ces deux modèles sont encore à l'étude ou en voie d'élaboration et le Ministère s'emploie à confirmer les données et la méthodologie avant de les intégrer au processus de planification budgétaire. Le Ministère se servira des résultats de l'application des outils ci-dessus pour éclairer les recommandations qu'il formule au Secrétariat relativement aux demandes de financement de l'infrastructure présentées par les ministères.

En outre, au cours des trois prochaines années, soit de mai 2017 à mai 2020, le Ministère collaborera avec le Secrétariat et d'autres ministères provinciaux pour élaborer un cadre intersectoriel en vue de déterminer les priorités d'investissement dans l'infrastructure.

Examen insuffisant des présentations ministérielles par le Secrétariat

Recommandation 5

Afin d'assurer un examen satisfaisant des plans d'investissements d'infrastructure proposés par les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- *veiller à ce que la documentation pertinente au travail des analystes soit complète et accessible centralement, et offrir la formation nécessaire pour combler les lacunes en matière de connaissances;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Après notre audit, le Secrétariat a mis à jour son guide de l'analyste sur les infrastructures de manière à y inclure des directives détaillées sur la gestion des dossiers afin que l'évaluation des demandes de financement au titre des infrastructures et des recommandations au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement soit bien documentée. Le guide précise qu'il faut conserver les notes d'analyse et d'évaluation, ainsi que la correspondance par courriel, les notes de réunion et les autres documents qui étayent l'analyse et les recommandations.

Le Secrétariat dispose maintenant d'un dossier sur son lecteur partagé, où tous les documents à l'appui des recommandations d'investissement dans les infrastructures présentées au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement doivent être sauvegardés dans les dossiers appropriés et être accessibles centralement.

Le Secrétariat a également mis à jour sa liste de contrôle de la Division de la planification des immobilisations (DPI). Cette liste rappelle aux analystes d'organiser l'ensemble des documents de sauvegarde et des données de base dans une chemise clairement identifié et de sauvegarder tous les documents approuvés dans un dossier du lecteur partagé, et non dans leur disque local, avant l'approbation finale.

Pour combler les lacunes dans la formation relevées dans notre rapport d'audit de 2015, le Secrétariat a lancé un nouveau programme de formation en juin 2016. Mentionnons parmi les cours offerts :

- des cours sur les concepts généraux sur la prise de décisions gouvernementale, les crédits, un aperçu de la planification des immobilisations, ainsi que des concepts financiers;
- de la formation sur la collaboration avec l'Office ontarien de financement;
- des cours techniques sur le plafonnement et l'échange et l'analytique de l'infrastructure, ce qui comprend l'analyse et l'interprétation de données complexes, afin d'améliorer la prise de décisions.

La présence aux cours n'était pas obligatoire mais, selon les dossiers du Secrétariat, les analystes des immobilisations qu'il emploie ont assisté, en moyenne, à quatre cours (sur sept cours offerts) durant l'été 2016.

- *modifier les outils d'évaluation des propositions ministérielles actuellement utilisés par les analystes, afin qu'ils contribuent à mieux déterminer si les propositions respectent les principaux critères; et offrir aux analystes une formation sur l'utilisation systématique de ces outils.*

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Au moment de notre audit en 2015, les outils dont les analystes disposaient pour évaluer les propositions ministérielles comprenaient une liste de contrôle d'analyse, un modèle de notation de la priorisation et un guide sur les pratiques exemplaires. Toutefois, dans le cadre de notre examen de ces outils, nous avons découvert qu'ils ne garantissaient pas que les demandes relatives aux infrastructures répondent aux critères du Secrétariat pour étayer les recommandations, comme l'harmonisation des objectifs de politique gouvernementale et la prise en compte de risques imminents pour la santé ou la sécurité.

Après notre audit, réalisé entre février et juillet 2016, le Secrétariat a effectué une évaluation de son ensemble actuel d'outils utilisés pendant l'évaluation des propositions. Les conclusions principales de cette évaluation comprenaient le besoin :

- d'énoncer clairement aux ministères les attentes en matière d'observations;
- de veiller à ce que les ministères présentent plusieurs options réalistes dans leurs observations et justifient clairement pourquoi l'option privilégiée a été retenue;
- de relier l'initiative en cause aux activités gouvernementales actuelles;
- d'énoncer clairement des citations et des hypothèses à des fins d'analyse dans les observations.

En outre, le Secrétariat a présenté ou modifié les outils suivants afin que les renseignements appropriés soient disponibles pour étayer son analyse :

- un calculateur d'intérêt sur la dette;
- un rapport de renouvellement des proportions pour assurer un suivi des activités de renouvellement et d'agrandissement des ministères;
- un guide des analystes sur les immobilisations;
- une liste de contrôle des analystes de la Division de la planification des immobilisations;
- un modèle d'emprunt pour déterminer les exigences d'emprunt au titre des immobilisations.

Outre ces outils, le Secrétariat a exigé que les analystes préparent des aperçus sur le secteur et le Ministère pour informer le sous-ministre adjoint de la Division de la planification des immobilisations du Secrétariat avant que les analystes reçoivent des observations du Ministère. L'exercice qui consiste à se préparer en vue de la séance d'information contribuait à améliorer l'expertise de l'analyste sur les dossiers et permettait de s'assurer qu'ils se concentraient sur des questions et des préoccupations indiquées dans les plans d'infrastructure des années précédentes.

La formation sur l'utilisation de ces outils d'évaluation nouveaux et modifiés avait été intégrée dans le nouveau programme de formation amorcé au début de 2016, comme indiqué au premier point de la **recommandation 5** ci-dessus.

Surveillance insuffisante des dépenses d'infrastructure

Recommandation 6

Afin d'assurer une surveillance efficace des investissements d'infrastructure dans la province, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit exiger des ministères qu'ils présentent des renseignements sur les dépassements de coûts et les retards des projets, de façon à éclairer les futures décisions et de surveiller l'état des grands projets d'infrastructure en cours dans la province.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

En août 2015, le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement ont publié une nouvelle directive concernant les grands projets d'infrastructure publique pour soutenir la planification et l'approbation des grands projets d'infrastructure. Cette directive s'applique à tous les grands projets d'infrastructure qui présentent les caractéristiques suivantes :

- les projets disposent de crédits provinciaux de 20 millions de dollars ou plus. Le secteur du transport constitue l'exception. Dans ce secteur, la directive s'applique quand les fonds provinciaux sont de 50 millions de dollars ou plus pour les projets d'agrandissement, et de 75 millions ou plus pour les projets de remise en état;
- les projets représentent un risque important pour le gouvernement en raison d'une probabilité élevée d'un événement qui pourrait empêcher d'atteindre les objectifs du projet;
- les projets présentent un intérêt important pour la province.

En vertu de cette nouvelle directive, les ministères doivent présenter des rapports trimestriels :

- sur tous les grands projets d'infrastructure publique approuvés pour lesquels un marché de construction a été adjugé au cours du trimestre;
- sur tous les grands projets de construction en cours;
- sur les projets presque terminés au cours du trimestre.

Les exigences de rapport ont été étendues à tous les ministères en janvier 2017 pour le troisième trimestre de l'exercice 2016-2017. Elles indiquent les renseignements que les ministères doivent communiquer. Les renseignements à fournir comprennent l'état du projet, le coût et l'échéancier, ainsi que les écarts par rapport aux modalités approuvées du projet. Au cours des trimestres à venir, on assurera également un suivi des écarts de trimestre en trimestre pour illustrer les changements dans le projet au fil du temps. Si la portée, le calendrier ou

le coût d'un projet change considérablement, une description et l'évaluation des risques seront également nécessaires. Voir la **figure 1** pour prendre connaissance d'un résumé du processus trimestriel de rapport.

De plus, le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement ont également constitué le conseil de gestion sur les services de prestation d'infrastructure (le conseil) en septembre 2016 comme prévu dans la directive pour :

- analyser et recommander un modèle de prestation d'infrastructure;
- revoir les changements proposés à la portée, au calendrier et au financement du projet et/ou au modèle de prestation. Le conseil approuverait des changements mineurs et acheminerait les changements importants au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement;
- administrer le rapport trimestriel fondé sur le risque portant sur de grands projets.

Ce conseil est un comité de la haute direction. Il est présidé par le sous-ministre adjoint de la Division de la planification des immobilisations, compte un vice-président provenant du ministère de l'Infrastructure, et ses membres sont des représentants de ministères ayant des immobilisations importantes.

La directive exige que les ministères fournissent les rapports trimestriels au Secrétariat.

En mai 2017, le Secrétariat a présenté le premier rapport trimestriel au conseil. Le rapport a dressé une liste de 52 projets pour un coût total de 28,1 milliards de dollars. Parmi les 48 projets en construction au cours du trimestre, il a été établi que 5 étaient à risque élevé de retard ou de dépassement de coûts, dont :

- trois du ministère des Transports liés à l'approvisionnement en véhicules légers sur rail;
- un du ministère de la Santé et des Soins de longue durée sur un projet d'agrandissement d'un hôpital;
- un du ministère du Procureur général sur un projet de salle d'audience.

Le Secrétariat présentera le rapport trimestriel au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement, et il continue de surveiller et de revoir ces projets dans le cadre du processus de rapport trimestriel.

Figure 1 : Processus de rapport trimestriel

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

Ministères
- Produisent des rapports sur l'état d'avancement des projets au moyen des outils et processus définis par le Secrétariat du Conseil du Trésor
- Renseignent au besoin sur l'état d'avancement des projets à risque élevé

Secrétariat du Conseil du Trésor
- Étudie les rapports trimestriels des ministères
- Évalue les niveaux de risque pour la portée, le coût et le calendrier des projets

Conseil de gestion des services d'infrastructure (le Conseil)
- Étudie et approuve les rapports sur les risques rattachés aux projets
- Présente des recommandations au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement selon les résultats des rapports trimestriels fondés sur le risque

Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement
- Étudie le rapport du Conseil sur l'état d'avancement des grands projets
- Donne au besoin des directives additionnelles après examen du rapport du Conseil sur les grands projets

Chapitre 1

Section
1.08 RLISS – Réseaux locaux d'intégration des services de santé

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.08 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	3	2	1		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	2		2		
Recommandation 4	3	2	1		
Recommandation 5	2		2		
Recommandation 6	1	1			
Recommandation 7	2	1	1		
Recommandation 8	3	2		1	
Recommandation 9	3		3		
Recommandation 10	3	3			
Recommandation 11	3	1	2		
Recommandation 12	2		2		
Recommandation 13	1	1			
Recommandation 14	1			1	
Recommandation 15	1		1		
Recommandation 16	1	1			
Recommandation 17	1	1			
Recommandation 18	2		2		
Recommandation 19	1	1			
Recommandation 20	1	1			
Total	**37**	**17**	**18**	**2**	**0**
%	**100**	**46**	**49**	**5**	**0**

Conclusion globale

Selon les renseignements que nous ont fournis le ministère des Soins de la santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et les Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), au 31 mai 2007, 46 % des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* avaient été pleinement mises en oeuvre. Par exemple, le Ministère analysait les motifs des lacunes dans le rendement des RLISS et avait précisé dans quelle situation il lui revient, plutôt qu'aux RLISS, d'établir les approches communes pour la prestation des services de santé. De plus, les RLISS ont élaboré un cadre à utiliser pour approuver les demandes au Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes afin de permettre une prise de décisions cohérente, et avaient établi un processus commun de gestion des plaintes qui définissait clairement des méthodes d'information du public sur le mode d'enregistrement des plaintes. Le Ministère et les RLISS avaient réalisé des progrès dans la mise en oeuvre d'une autre tranche de 49 % des recommandations. Par exemple, les RLISS ont élaboré un cadre d'évaluation de l'incidence des initiatives d'intégration, mais ne l'ont pas encore pleinement mis en oeuvre. Le Ministère s'employait également à examiner attentivement les indicateurs de rendement existants pour évaluer leur pertinence et envisageait des indicateurs nouveaux ou révisés pour répondre aux changements dans le système de soins de santé. Toutefois, peu de progrès, sinon aucun, n'ont été réalisés à l'égard des autres mesures. Par ailleurs, les RLISS, en collaboration avec Qualité des services de santé Ontario, n'avaient pas beaucoup progressé dans l'évaluation de la satisfaction des patients à l'égard des fournisseurs de services de santé et de la qualité des services qu'ils reçoivent. En outre, les RLISS avaient peu fait pour cerner des occasions d'économiser en intégrant les services administratifs auprès des fournisseurs de services de santé.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans le présent rapport.

Contexte

Les 14 RLISS de l'Ontario ont été établis par la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* (la Loi). Les RLISS ont commencé à jouer un rôle de gestion des services de santé locaux en avril 2007 sous l'égide du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), remplaçant ainsi les 7 bureaux régionaux et les 16 conseils régionaux de santé du Ministère. À compter de juillet 2010, les RLISS assumaient pleinement leur rôle auprès des hôpitaux publics et privés, des foyers de soins de longue durée, des centres d'accès aux soins communautaires, des services communautaires de santé mentale et de traitement de la toxicomanie, des services de soutien communautaire et des centres de santé communautaire. À la fin de l'exercice se terminant le 31 mars 2017, les RLISS offraient aux organismes de soins de santé faisant partie de ces six secteurs un financement total de 26 milliards de dollars (25 milliards de dollars durant l'exercice 2014-2015), ce qui représentait pour ces deux années un peu plus de la moitié du budget provincial consacré aux soins de santé.

Chaque RLISS est une société d'État sans but lucratif qui dessert une région particulière de l'Ontario. Ces régions de diverses grandeurs sont confrontées à des problèmes particuliers sur le plan de la prestation et des fournisseurs de services de santé. En outre, les profils de santé de leurs populations varient d'une région à l'autre. Au cours de l'exercice financier 2016-2017, les dépenses de fonctionnement des 14 RLISS ont atteint 90 millions de dollars (comme en 2014-2015), ou environ 0,4 % (tout comme en 2014-2015) des 26 milliards de dollars que le Ministère a versés aux RLISS. La plupart de ces fonds étaient destinés aux organismes de soins de santé financés par les RLISS.

Aux termes de la Loi, il revient aux RLISS de « [créer] un système de santé intégré et [permettre] aux collectivités locales de prendre des décisions au sujet de leur système de santé local ». La Loi précise l'obligation qui incombe aux RLISS de planifier, financer et intégrer les systèmes de santé locaux.

Notre audit de 2015 a révélé que le Ministère n'avait pas clairement déterminé ce qui constitue un système de santé intégré ou le moment où ce résultat doit être atteint. En outre, le Ministère n'avait pas défini les façons qui s'offrent d'évaluer dans quelle mesure les RLISS s'acquittent efficacement de leurs fonctions de planificateurs, de bailleurs de fonds et d'intégrateurs des soins de santé.

Nous avons également constaté que si la réalisation de leur mandat, qui consiste à offrir constamment le bon soin au bon moment à l'échelle du système de santé, signifie que les RLISS devraient avoir atteint tous les niveaux attendus de rendement mesurés, il appert qu'ils n'ont pas respecté leur objectif au moment de notre audit de 2015. Nous avons découvert que même si le rendement provincial dans 6 des 15 secteurs mesurés s'est amélioré entre la date d'établissement des RLISS et 2015, le rendement est demeuré relativement stable ou s'est détérioré depuis 2010 ou avant dans les 9 autres secteurs. À titre d'exemple, on a constaté un pourcentage plus élevé de journées d'hospitalisation de patients qui n'avaient plus besoin de soins actifs pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2015 comparativement à 2007.

Le rendement de la plupart des RLISS était plus faible que les niveaux attendus au cours de l'exercice de 2014-2015; en moyenne, les RLISS n'ont atteint leurs objectifs locaux respectifs que dans 6 des 15 secteurs de rendement. Les meilleurs ont atteint leurs objectifs locaux dans 10 secteurs et 4 RLISS n'en ont atteint que 4. Les résultats provinciaux qui tiennent compte des 14 RLISS révèlent que seulement 4 objectifs provinciaux sur 11 mesurant les objectifs à long terme ont été atteints. Nous avions notamment constaté ce qui suit en 2015 :

- En raison de pratiques incohérentes et variables qui persistent toujours à travers la province, les patients se heurtent à des inégalités lorsqu'ils tentent d'accéder à certains services de santé. Ces écarts signifiaient que, selon l'endroit où elles se trouvent, certaines personnes avaient un meilleur accès à des soins de santé intégrés que d'autres, et que certaines personnes ne recevaient pas leurs soins de santé dans le milieu qui répond le mieux à leurs besoins de santé et les obtenaient parfois à un coût beaucoup plus élevé que nécessaire.
- Le Ministère a pris peu de mesures pour responsabiliser les RLISS qui n'atteignaient pas leurs objectifs. Ceci a donné lieu à des problèmes de rendement qui perdurent depuis plusieurs années. À titre d'exemple, l'un des quatre RLISS visités n'avait pas respecté l'objectif de temps d'attente pour un examen par IRM dans six des huit années menant au 31 mars 2015. Un autre n'avait pas atteint son objectif de temps d'attente pour un remplacement de hanche pendant sept des huit dernières années. Quand un rendement attendu ne se réalisait pas au cours d'une année, le Ministère assouplissait l'objectif pour l'année suivante dans le cas de certains RLISS, tandis qu'il maintenait l'objectif ou le rendait plus exigeant dans le cas d'autres RLISS.
- L'écart de rendement entre les RLISS s'est élargi au fil du temps dans 10 des 15 secteurs de rendement. À titre d'exemple, dans le RLISS le moins performant, les patients attendaient 194 jours pour une chirurgie de cataractes semi-urgente en 2012, soit 5 fois plus longtemps que dans les RLISS les plus performants. Trois ans plus tard, cet écart de rendement s'est élargi de sorte que le temps d'attente dans le RLISS le moins performant est maintenant 31 fois plus long que dans le plus performant. Il importait que le Ministère comprenne mieux les raisons de cet écart croissant et instaure des changements pour le rétrécir de manière à atteindre l'objectif qui consiste à garantir des niveaux de services

de santé qui ne varient pas considérablement d'une région à l'autre de la province.

- Les RLISS doivent mieux surveiller le rendement des fournisseurs de services de santé. Dans les quatre RLISS que nous avons visités (Centre, Hamilton Niagara Haldimand Brant, Nord-Est et Centre-Toronto), nous avions constaté que la qualité des services de santé n'était pas surveillée de façon uniforme, que les renseignements sur le rendement soumis par les fournisseurs de services de santé (dont certains étaient erronés) n'étaient pas vérifiés et que ces RLISS ne traitaient pas le cas des fournisseurs au rendement insatisfaisant de façon conforme aux lignes directrices du Ministère.
- Le suivi des plaintes de patients n'était pas assez rigoureux, il n'existait aucun mécanisme commun de gestion des plaintes à l'échelle des RLISS, et les RLISS ne s'assuraient pas toujours que les plaintes des patients avaient été résolues convenablement. À travers la province, trois RLISS n'ont donné suite à aucune plainte en 2014, ou le suivi était incomplet.
- Les RLISS n'arrivaient pas à démontrer qu'ils avaient maximisé leurs gains économiques parce que le recours aux achats groupés et l'intégration des services administratifs variaient selon le RLISS visité.

Dans notre rapport, nous avons recommandé que le Ministère brosse un tableau détaillé de ce à quoi doit ressembler un système de santé entièrement intégré; qu'il analyse les raisons de l'écart croissant au niveau du rendement des RLISS dans des secteurs de rendement clés; qu'il demande aux RLISS d'établir des échéances raisonnables pour rectifier les écarts de rendement et de surveiller leur progrès; qu'il clarifie avec les RLISS leur pouvoir de réaffectation de fonds aux fournisseurs de services de santé; et qu'il finalise le financement annuel accordé à chaque fournisseur de services de santé avant le début de l'exercice financier ou dès que possible au cours de l'exercice en cours.

Nous avons aussi recommandé que les RLISS engagent les mesures correctives qui conviennent, compte tenu de la gravité et de la persistance des problèmes de rendement observés au niveau des fournisseurs de services de santé; qu'ils établissent un processus commun de gestion des plaintes; et qu'ils élaborent et mettent en oeuvre des plans d'action avec des calendriers pour combler les écarts de service au niveau de tous les services de santé dans leurs régions.

Nous avons formulé 20 recommandations, dont 37 mesures d'améliorations requises, et le Ministère et les 4 RLISS visités pendant notre audit se sont engagés à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril et le 31 mai 2017. Nous avons obtenu une déclaration écrite du Ministère et de quatre RLISS (Centre, Hamilton Niagara Haldimand Brant, Nord-Est, et Centre-Toronto), nous informant qu'au 1er septembre 2017, ils avaient fourni une mise à jour complète de l'état des recommandations que nous avions formulées dans l'audit original d'il y a deux ans.

Avec le temps, le rendement s'est amélioré dans quelques secteurs seulement et varie d'un RLISS à l'autre, et l'écart s'est creusé dans les deux tiers des secteurs mesurés

Recommandation 1

Pour réduire l'écart dans le rendement des services de santé entre les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de la province, le ministère de

la Santé et des Soins de longue durée, conjointement avec ceux-ci, doit :

- *analyser les raisons de l'écart croissant dans le rendement des RLISS pour les secteurs de rendement clés;*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions mentionné que de 2012 à 2015, l'écart de rendement entre les RLISS s'est accentué dans 10 des 15 secteurs de rendement choisis par le Ministère pour mesurer l'efficacité des RLISS. Par exemple, en 2012, les patients des RLISS les moins performants ont attendu 194 jours, ou 5 fois plus que ceux des RLISS les plus performants, pour une chirurgie de la cataracte semi-urgente. Trois ans plus tard, cet écart de rendement s'est élargi de sorte que le temps d'attente dans le RLISS le moins performant est maintenant 31 fois plus long que dans le plus performant. Nous avions constaté que le Ministère devait mieux comprendre les raisons de l'écart croissant dans le rendement des RLISS afin de prendre les mesures appropriées pour le réduire. Au moment de ce suivi, le Ministère recueillait un rapport trimestriel sur le rendement de chaque RLISS qui comportait une analyse des forces et des difficultés ayant entraîné des écarts de rendement par rapport aux autres RLISS. Le Ministère nous a informés qu'il analyse ces rapports et assure un suivi auprès des RLISS pour mieux comprendre les difficultés auxquelles ils font face pour atteindre les objectifs de rendement.

- *déterminer le degré de variation dans le rendement des RLISS qu'il considère comme acceptable pour chaque secteur de rendement mesuré;*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère avait pour but de diminuer l'écart de rendement entre les RLISS au fil du temps afin que le niveau des services de santé ne varie pas considérablement dans l'ensemble de la province. Cependant, le Ministère n'avait pas indiqué quel degré d'écart serait considéré comme acceptable dans chacun des secteurs de rendement. Dans l'entente de responsabilisation actuelle intervenue entre le Ministère et le RLISS qui s'applique aux exercices 2015-2016 à 2017-2018, le Ministère a instauré des objectifs provinciaux qui sont cohérents pour tous les RLISS.

- *fixer un échéancier pour ramener l'écart de rendement des RLISS à un niveau acceptable.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018

Détails

L'entente de responsabilisation intervenue entre le Ministère et le RLISS qui couvre les exercices 2015-2016 à 2017-2018 comprend des objectifs provinciaux cohérents pour tous les RLISS. Le Ministère nous a informés qu'il s'attend à ce que tous les RLISS progressent dans l'atteinte de ces objectifs provinciaux d'ici mars 2018, ce qui marquera la fin de l'entente actuelle.

Aucun des RLISS n'a satisfait à tous les objectifs de rendement, et le Ministère peut faire davantage pour les aider à améliorer leur rendement

Recommandation 2

Pour faire en sorte que les patients partout dans la province reçoivent des soins dans les niveaux cibles, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent améliorer la gestion de la capacité et de la demande relatives aux services communautaires et aux examens d'imagerie par résonance magnétique (IRM) dans leur région respective.
État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

Nous avions mentionné dans notre audit de 2015 que le rendement de la plupart des RLISS était inférieur à la cible dans des secteurs critiques, comme les visites imprévues répétées au service d'urgence pour les patients ayant des troubles de santé

mentale ou des problèmes de toxicomanie dans les 30 jours suivant la visite précédente, et les patients qui doivent attendre 28 jours ou plus pour des examens par IRM non urgents. Le Ministère et les RLISS ont mentionné l'insuffisance de services communautaires efficaces et accessibles de santé mentale et de lutte contre la toxicomanie et l'incapacité de satisfaire à la demande accrue d'examens par IRM non urgents comme motifs de préoccupations en matière de rendement. Au moment de ce suivi, les RLISS aidaient le Ministère à élaborer un cadre de planification de la capacité de soins à domicile et de soins en milieu communautaire. Des RLISS ont également lancé diverses initiatives de planification de la capacité. Par exemple, deux RLISS voisins ainsi que des représentants de leurs fournisseurs de services de santé ont recruté une société tierce afin qu'elle évalue les besoins et la capacité de la collectivité et qu'elle détermine les écarts prévus au niveau du service. En ce qui concerne les examens par IRM, les RLISS avaient également relevé cinq pratiques dans le but de tenter de régler les problèmes de demande et de capacité dans leurs zones desservies, y compris un modèle de centre d'admission, une séance de formation pour praticiens, ainsi que des projets d'amélioration du processus dans des domaines comme la prise de rendez-vous en vue d'IRM. Les RLISS nous ont informés qu'il faudrait du temps pour mettre ces pratiques en oeuvre et qu'ils s'attendaient à ce que le travail soit achevé d'ici décembre 2018.

Recommandation 3

Pour que les patients partout dans la province reçoivent des niveaux de soins équivalents, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *s'assurer que la capacité et la demande relatives aux services communautaires et aux examens par IRM sont gérées à l'échelle provinciale en tenant compte des ressources existantes;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

Au moment de ce suivi, le Ministère avait rédigé un cadre en vue d'orienter la planification de la capacité et d'aider le Ministère et les RLISS à prendre des décisions en matière de services locaux, notamment des services communautaires. Le Ministère évaluait également l'utilité d'un outil de planification des capacités et de prévision de la demande pour faciliter l'établissement des fonds requis pour les IRM. De plus, le Ministère nous a appris qu'il collaborait avec les RLISS pour évaluer et mettre en oeuvre des pratiques efficaces d'IRM, dont celles qui sont énumérées à la **recommandation 2**.

- *élaborer un plan provincial pour les besoins en santé des collectivités rurales et du Nord, afin de donner suite à son engagement de 2007.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018

Détails

Dans le cadre d'un plan provincial général sur les besoins en soins de santé dans les collectivités rurales et du Nord, le Ministère annonçait en août 2016 des fonds de 2,5 millions de dollars répartis sur trois ans pour cinq projets de carrefours de santé ruraux, dont quatre se trouvent dans des collectivités du Nord. Ces carrefours de santé s'emploient à créer des systèmes qui offrent aux gens un continuum complet de services de santé, et ils devraient améliorer l'accessibilité aux services de soins de santé. Au moment de notre suivi, le Ministère collaborait avec les RLISS pour amener divers fournisseurs de services de santé à contribuer à la mise en oeuvre de ces carrefours, et s'attendait à ce que tous les carrefours aient élaboré un plan de travail d'ici mars 2018 pour favoriser leur intégration intégrale au système de soins de santé.

Recommandation 4

Pour que le rendement des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) atteigne le niveau souhaité, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, conjointement avec ceux-ci, doit :

- *communiquer les pratiques exemplaires observées dans les RLISS performants aux RLISS auprès desquels il doit intervenir pour que ces derniers trouvent des solutions possibles à leur rendement insatisfaisant;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans le cadre de son rapport trimestriel au Ministère, chaque RLISS devrait fournir des détails sur les initiatives qui ont amélioré ou qui devraient améliorer le rendement. Le Ministère met le rapport trimestriel de chaque RLISS à la disposition de tous les RLISS, ce qui leur permet d'examiner les rapports des pairs et de déterminer les initiatives qui ont amélioré le rendement.

- *aider les RLISS à analyser les causes fondamentales des écarts de rendement et à déterminer les mesures à prendre pour régler les problèmes persistants;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans le contexte de son rapport trimestriel au Ministère, chaque RLISS devrait relever les facteurs qui ont eu une incidence sur le rendement et décrire les initiatives en cours pour régler les problèmes de rendement. Le Ministère nous a appris qu'il fournit des analyses de données et des recherches de politique aux RLISS et qu'il consulte ceux-ci relativement aux priorités et aux stratégies provinciales en vue de régler les problèmes en cours.

- *exiger des RLISS qu'ils fixent un échéancier raisonnable pour corriger les écarts de rendement et qu'ils surveillent leurs progrès à ce chapitre.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018

Détails

Dans le cadre de son rapport trimestriel présenté au Ministère, chaque RLISS devrait préciser les initiatives d'amélioration des écarts de rendement. Le Ministère nous a appris qu'il surveille les progrès des RLISS au regard de ces initiatives et qu'il en discute. En outre, le Ministère fixe des objectifs de rendement communs pour tous les RLISS visés par l'entente de responsabilisation actuelle intervenue entre le Ministère et les RLISS et nous a appris qu'il s'attend à ce que tous les RLISS réalisent des progrès dans l'atteinte de ces objectifs d'ici mars 2018.

Recommandation 5

Pour évaluer objectivement et complètement les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) quant à leur efficacité opérationnelle dans tous les secteurs de santé qu'ils gèrent, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *élaborer des objectifs de rendement pour chaque RLISS, qui reposent sur des repères factuels courants;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018

Détails

Le Ministère nous a appris qu'il procéderait à un examen exhaustif de tous les indicateurs de rendement inclus dans l'entente de responsabilisation actuelle intervenue entre le Ministère et les RLISS et que ces travaux devraient être achevés d'ici mars 2018. Cet examen devrait évaluer la pertinence des indicateurs actuels et considérer des indicateurs nouveaux ou révisés pour répondre aux changements dans le système de soins de santé, comme ceux qui découlent de la mise en oeuvre de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*.

- *examiner la pertinence d'adopter d'autres indicateurs de rendement en plus de ceux recommandés par le groupe consultatif, et achever la mise en oeuvre des indicateurs visant à mesurer le rendement du secteur non hospitalier et la coordination des services de santé.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018

Détails

L'entente de responsabilisation actuelle intervenue entre le Ministère et les RLISS comprend neuf

nouveaux indicateurs de rendement, dont certains mesurent le rendement d'un secteur autre qu'hospitalier ou la coordination des services de santé. Voici quelques exemples des nouveaux indicateurs de rendement :

- le pourcentage de clients obtenant des soins infirmiers à domicile qui ont reçu une visite dans les cinq jours suivant la date d'approbation de ces services;
- le taux d'hospitalisation pour des affections pouvant être traitées par des soins ambulatoires (affections qui, si elles sont traitées correctement dans la collectivité, ne devraient vraisemblablement pas entraîner d'hospitalisation);
- le pourcentage de patients en soins actifs qui ont eu un suivi avec un médecin dans les sept jours de leur mise en congé.

Sept autres indicateurs de rendement ont été élargis de manière à prendre en compte les temps d'attente applicables à d'autres niveaux prioritaires de chirurgies, y compris celles qui touchent des cataractes et des cancers.

Nous avons constaté que tous les changements aux indicateurs de rendement étaient cohérents avec les recommandations formulées par le groupe consultatif. Le Ministère nous a appris qu'il effectuerait un examen exhaustif de tous les indicateurs de rendement d'ici mars 2018 et que cet examen peut donner lieu à des indicateurs nouveaux et révisés.

Recommandation 6

Pour aider les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) à exécuter leur mandat d'intégrer le système de santé local, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit déterminer comment les RLISS peuvent gérer au mieux le secteur des soins primaires.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

En vertu de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*, qui a reçu la sanction royale en décembre 2016, la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* a été modifiée afin d'inclure les fonctions de planification des soins primaires exercées par les RLISS et d'élargir la définition de fournisseur de services de santé dans un RLISS pour inclure : les équipes de santé familiale; les cliniques dirigées par le personnel infirmier praticien; les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones; les entités fournissant des soins infirmiers primaires, des soins maternels ou des programmes et services interprofessionnels de soins primaires; les maisons de soins palliatifs ou d'autres fournisseurs de services palliatifs sans but lucratif; et les cliniques de physiothérapie. À ce titre, les RLISS s'acquittent d'un rôle étendu dans la planification des soins primaires et l'amélioration du rendement. Sont exclus de ce rapport redditionnel les médecins de soins primaires, qui sont toujours comptables au Ministère. Tous les RLISS sont maintenant tenus de participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de stratégies de promotion de la santé, de concert avec les services de soins de santé primaires, les services de santé publique et les services communautaires. Les modifications à la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* comprennent également une disposition qui, une fois proclamée, autoriserait les RLISS à appuyer la planification des soins primaires, y compris les services de médecins, de sorte que ces derniers soient tenus d'aviser les réseaux des changements dans leur cabinet tels que les retraites imminentes ou les congés prolongés, afin d'assurer un accès aux soins en temps opportun et d'améliorer les résultats des patients.

Recommandation 7

Pour mettre en place dans la province un système de santé pleinement intégré dans un avenir prévisible, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *définir clairement ce qui constitue ce système, déterminer les étapes de sa réalisation et les*

objectifs finals, et fixer l'échéancier dans lequel les RLISS doivent atteindre ces objectifs;
État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2018

Détails

En février 2015, le Ministère a publié le rapport intitulé *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé.* Ce rapport renfermait les objectifs généraux d'un système de santé entièrement intégré. Par exemple, le rapport se penchait sur la possibilité d'améliorer l'accessibilité aux soins appropriés, d'offrir de meilleurs soins coordonnés et intégrés à la collectivité, et d'offrir de la formation et de l'information pour aider les gens à prendre des décisions au sujet de leur santé. Par ailleurs, la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*, qui a été promulguée en décembre 2016, autorise les changements législatifs et structurels afin de rationaliser et de réduire l'administration du système de soins de santé, de générer des économies directes dans les soins aux patients, et d'améliorer les liens locaux entre les fournisseurs de soins primaires, les équipes interprofessionnelles de santé, les hôpitaux, et les organismes de santé publique, de soins à domicile et communautaires. À l'appui du renouvellement des RLISS, le Ministère a fixé les six objectifs de haut niveau suivants :

- intégration efficace des services et équité accrue dans l'ensemble des sous-régions;
- accès en temps opportun aux soins primaires et intégration améliorée de ces soins;
- accroissement de l'uniformité et de l'accessibilité des soins à domicile et communautaires;
- resserrement des liens entre la population et la santé publique;
- services répondant aux besoins des peuples autochtones;
- prise en compte des perspectives autochtones dans la planification des soins de santé.

Au moment de notre suivi, le Ministère se concertait avec les RLISS pour élaborer des indicateurs associés aux six objectifs ci-dessus afin de mesurer la réussite de l'intégration du système de santé. Au nombre des indicateurs à l'étude se trouvent le temps d'attente pour les programmes de traitement des toxicomanies, le pourcentage de fournisseurs qui offrent des services de santé en français, et le pourcentage de plaintes qui font l'objet d'un accusé de réception auprès du plaignant dans un délai de deux, cinq ou dix jours ouvrables. Cependant, ces indicateurs ne mesurent pas les activités qui ne relèvent pas des RLISS, telles que la santé publique et la majorité des soins primaires. Le Ministère s'attend à ce que l'ensemble actualisé d'indicateurs et, au besoin, les cibles soient inclus dans l'entente de responsabilisation entre le Ministère et les RLISS, qui entrera en vigueur le 1er avril 2018.

- *demander aux RLISS d'élaborer des mesures et des cibles de rendement pour atteindre les objectifs proposés dans leur plan stratégique triennal, et rendre compte de leurs résultats.*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Chaque année, les RLISS doivent présenter un plan d'activités qui décrit comment ils mettront en oeuvre les stratégies de soins de santé exposées dans leurs plans de services de santé intégrés. Au moment de ce suivi, ces plans d'activités comprennent l'identification des mesures du rendement visant à jauger les progrès effectués par les RLISS sur une base annuelle. Les rapports annuels des RLISS au ministre de la Santé et des Soins de longue durée comprenaient les résultats de ces mesures du rendement.

Les RLISS doivent renforcer leur surveillance des fournisseurs de services de santé

Recommandation 8

Pour améliorer les soins aux patients et la qualité des services de santé, les réseaux locaux d'intégration des services de santé, conjointement avec Qualité des services de santé Ontario, doivent :

- *évaluer la satisfaction des patients à l'égard des fournisseurs de services de santé et s'ils croient recevoir des services de qualité;*
  État : Peu ou pas de progrès

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que même si les RLISS devaient appliquer leurs stratégies pour améliorer les soins aux patients, il arrivait rarement que la qualité des services de santé soit évaluée. Deux des quatre RLISS visités ont pris des mesures pour jauger la satisfaction des patients, mais les deux autres ne l'ont pas fait. En août 2016, le comité d'évaluation de l'expérience des patients en Ontario, un comité consultatif coprésidé par Qualité des services de santé Ontario (organisme créé en 2005 pour conseiller le ministère de la Santé et des Soins de longue durée sur la qualité des soins de santé) et les RLISS, a publié la Stratégie de mesure des expériences de patients en Ontario. Cette stratégie relevait un certain nombre de recommandations d'amélioration de la mesure de l'expérience des patients, y compris l'élaboration d'une stratégie provinciale coordonnée de rapport sur l'expérience des patients dans l'ensemble des secteurs. Notre examen de la stratégie a permis de conclure qu'il y avait beaucoup à faire, que le travail serait réparti sur une période de quatre ans, et que tous les secteurs mesureraient l'expérience des patients d'ici 2020. Au moment de ce suivi, les RLISS nous ont appris que Qualité des services de santé Ontario avait commencé à déterminer et à élaborer un ensemble d'indicateurs pour mesurer l'expérience des patients et que le travail se poursuivait.

- *déterminer si tous les fournisseurs de services de santé doivent soumettre un plan d'amélioration de la qualité;*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Un plan d'amélioration de la qualité est un ensemble documenté d'engagements en faveur de la qualité qu'une organisation de soins de santé prend chaque année à l'égard de ses patients, clients, résidents, employés et communautés. La *Loi de 2010 sur l'excellence des soins de santé pour tous* (la Loi) exige que certaines organisations de soins de santé présentent des plans d'amélioration de la qualité à Qualité des services de santé Ontario. En vertu de la Loi, tous les hôpitaux, foyers de soins de longue durée, centres d'accès aux soins communautaires et autres organisations de soins primaires (comme les centres de santé communautaires), mais non les organismes en santé mentale, les organismes de lutte contre la toxicomanie et les organismes de services communautaires de soutien (qui sont également supervisés par les RLISS), doivent élaborer des plans d'amélioration de la qualité et les présenter à Qualité des services de santé Ontario. En mai 2016, des représentants de Qualité des services de santé Ontario et des RLISS collaboraient pour déterminer des façons de compléter les outils de qualité et de rendement déjà utilisés. Le groupe de travail a formulé plusieurs recommandations afin de mieux faire concorder les plans d'amélioration de la qualité avec les ententes de responsabilisation intervenues avec des fournisseurs de services de santé. Les cadres supérieurs des RLISS ont ensuite convenu de mettre ces recommandations en oeuvre, et notamment d'exiger que tous les fournisseurs de services de santé sous la supervision des RLISS présentent un plan d'amélioration de la qualité à Qualité des services de santé Ontario et aux RLISS ou prennent part aux initiatives d'amélioration de la qualité et de renforcement des capacités.

- *assurer que les fournisseurs de services de santé mettent en oeuvre les mesures énoncées dans leur plan d'amélioration de la qualité.*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avons noté que ni les RLISS ni Qualité des services de santé Ontario ne vérifient si les fournisseurs de services mettent en oeuvre les mesures énoncées dans leurs plans

d'amélioration de la qualité. Au moment de ce suivi, Qualité des services de santé Ontario faisait rapport aux RLISS des progrès des initiatives sur la qualité et fournissait une analyse de haut niveau des résultats. Les RLISS nous ont appris qu'ils peuvent poser des questions pour déterminer les progrès et les résultats des initiatives sur la qualité par fournisseur de services de santé à l'aide d'un outil accessible sur le site Web de Qualité des services de santé Ontario.

Recommandation 9

Pour résoudre de façon efficace et opportune les problèmes de rendement que connaissent les fournisseurs de services de santé, les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) doivent :

- *clarifier auprès du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, qui est responsable de vérifier les données soumises par les fournisseurs de services de santé, s'ils doivent examiner un échantillon de données soumises par les fournisseurs;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avons découvert que ni le Ministère ni les RLISS ne s'assuraient régulièrement que les données soumises par des fournisseurs de services de santé étaient exactes et fiables. À la suite de notre audit, les RLISS ont élaboré un cadre de surveillance de la qualité des données qui précisait les responsabilités relatives aux données et mettait en relief les points à améliorer. Au moment de ce suivi, ce cadre a établi que le Ministère a la responsabilité principale de vérifier les données soumises par des fournisseurs de services de santé, alors que les RLISS avaient la responsabilité secondaire d'évaluer le caractère raisonnable des données présentées. D'autres travaux de mise en oeuvre de cette recommandation ont été mis en suspens en raison des changements apportés aux RLISS découlant de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* et de l'examen à venir des modalités et des indicateurs de l'entente de responsabilisation intervenue entre le Ministère et les RLISS. Les RLISS nous ont appris qu'ils s'attendent à mettre cette recommandation en oeuvre d'ici décembre 2018.

- *prendre des mesures correctives appropriées selon la gravité et la persistance des problèmes de rendement;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que les quatre RLISS visités se limitaient à discuter et à échanger de l'information avec les fournisseurs de services de santé (plutôt que de s'assurer que les problèmes de rendement étaient réglés), et ce même dans le cas des problèmes de rendement de longue date. Les RLISS ont expliqué qu'ils avaient recours à cette stratégie parce qu'ils se souciaient de maintenir des relations de travail harmonieuses avec les fournisseurs de services de santé, qui ne sont pas directement régis par les RLISS, et de collaborer avec eux à la recherche de solutions. En décembre 2016, les RLISS ont élaboré un cadre de surveillance du rendement et un cadre de gestion du rendement qui recommandaient d'axer essentiellement les travaux sur les problèmes de rendement dans des secteurs à risque élevé. Ces cadres n'établissent pas de politiques ou de pratiques précises qui doivent être cohérentes dans l'ensemble de la province; chaque RLISS peut continuer à gérer de façon indépendante les problèmes de rendement et à prendre des mesures correctrices s'il le juge approprié. Les RLISS nous ont appris que les travaux complémentaires sur cette recommandation se poursuivraient dans le cadre des changements continus en raison de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* et de l'examen à venir des modalités et indicateurs de l'entente de responsabilisation intervenue entre le Ministère et les RLISS, et que la recommandation serait mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

- *faire un suivi auprès des fournisseurs de services de santé pour leur demander des explications de leur écart de rendement et prendre des mesures correctives efficaces afin de le corriger dans le délai convenu.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

Les cadres de surveillance et de gestion du rendement élaborés par les RLISS en 2016 établissent les principes et les éléments dont les RLISS doivent tenir compte lorsqu'ils effectuent un suivi des lacunes dans le rendement auprès des fournisseurs de services de santé. Au moment de notre suivi, les RLISS avaient suspendu d'autres travaux de mise en oeuvre de cette recommandation en raison des changements découlant de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* et de l'examen à venir des modalités et des indicateurs de l'entente de responsabilisation intervenue entre le Ministère et les RLISS. Les RLISS prévoyaient mettre cette recommandation en oeuvre d'ici décembre 2018.

Recommandation 10

Pour faire en sorte que les patients reçoivent des services de santé de qualité et pour faciliter la collaboration entre les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et l'ombudsman des patients, les RLISS doivent :

- *établir un processus commun de gestion des plaintes qui, entre autres, définit clairement les méthodes pour informer le public de la marche à suivre pour enregistrer une plainte;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que tous les directeurs généraux des RLISS avaient convenu, en 2014, que les réseaux devraient faire preuve de cohérence dans la gestion des plaintes des patients, mais n'avaient pas encore établi de système commun pour ce faire. En décembre 2016, les RLISS ont élaboré et approuvé, aux fins d'utilisation, le modèle de gestion des plaintes pour l'ensemble des RLISS, qui leur fournit des lignes directrices et des outils pour régler les plaintes de manière cohérente. Au moment de ce suivi, tous les RLISS avaient défini clairement sur leurs sites Web la procédure à suivre pour déposer des plaintes auprès d'eux. Tous les RLISS ont également inclus un hyperlien et des renseignements sur le rôle de l'ombudsman des patients.

- *mettre en oeuvre des processus pour déterminer si les fournisseurs de services de santé ont adopté des politiques et des procédures pour traiter et régler les plaintes des patients à leur satisfaction;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Tous les fournisseurs de services de santé des secteurs des soins communautaires et des soins de longue durée doivent présenter à leur RLISS une déclaration annuelle de conformité qui indique qu'ils satisfont à leurs obligations prévues à l'entente de responsabilisation en matière de service, ce qui inclut l'obligation de [*traduction*] « traiter des plaintes au sujet de la prestation de services, de la gestion ou de la gouvernance du fournisseur de services de santé ». En vertu de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins de santé pour tous*, les hôpitaux doivent mettre en place un processus de relations avec les patients pour la réception, l'examen et le traitement des plaintes déposées par les patients et les fournisseurs de soins. Les hôpitaux se sont engagés à se conformer à toutes les lois applicables dans l'entente qu'ils ont signée avec les RLISS.

- *clarifier la relation de travail entre les RLISS et le nouvel ombudsman des patients.*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

L'ombudsman des patients a commencé à recevoir les plaintes de patients sur les hôpitaux publics, les foyers de soins de longue durée et les centres

d'accès à des soins communautaires (qui ont été transférés aux RLISS au cours du présent suivi) en juillet 2016. Durant l'été 2016, les RLISS ont consulté l'ombudsman des patients dans le cadre de l'élaboration du modèle de gestion des plaintes des patients pour l'ensemble des RLISS. Les RLISS nous ont informés que cette consultation a contribué à clarifier la relation de travail entre les deux parties, soulignant particulièrement qu'ils poursuivront leur rôle dans le traitement des plaintes des patients en intervenant auprès de l'ensemble des fournisseurs de services de santé auxquels ils ont recours.

Il faut améliorer les processus utilisés pour planifier et intégrer le système de santé

Recommandation 11

Afin de mieux répondre aux besoins en soins de santé des patients, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- *évaluer l'efficacité de chaque activité de participation communautaire, comme exigé dans les Lignes directrices et trousse du RLISS sur la participation communautaire publiées par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Nous avions mentionné dans notre audit de 2015 que le document intitulé, *Lignes directrices et trousse du RLISS sur la participation communautaire*, publié par le Ministère en 2011, exigeait que les RLISS évaluent la réussite de leurs activités participatives. Nous avions cependant constaté qu'un seul des quatre RLISS visités évaluait régulièrement ses activités de participation communautaire au cours de la période de trois ans ayant pris fin en mars 2015. En juin 2016, les RLISS ont révisé les lignes directrices afin qu'elles concordent davantage avec les meilleures pratiques actuelles et les ont publiées de nouveau en version révisée. Les lignes directrices révisées comprennent l'obligation des RLISS d'évaluer les activités de participation à des fins d'efficacité. Afin de faciliter le suivi et l'évaluation de ces activités, les RLISS ont élaboré et ont commencé à utiliser une fiche de suivi qui renferme des renseignements comme l'objet de la participation, le nombre de participants, la rétroaction des participants ainsi que les résultats de l'évaluation de la participation.

- *commencer à recueillir, dans un délai raisonnable, les données requises pour déterminer la capacité existante de l'ensemble des services de santé dans leur région;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que des préoccupations avaient été soulevées au sujet de la planification pour compenser la capacité insuffisante dans les secteurs des soins palliatifs, des soins à domicile et en milieu communautaire, et des services de réadaptation. Au moment de ce suivi, les RLISS aidaient le Ministère à élaborer un cadre de planification de la capacité en soins à domicile et en soins en milieu communautaire. Tous les RLISS avaient également établi des processus de gestion de la capacité, et certains RLISS avaient également lancé différentes initiatives de planification de la capacité. Par exemple, deux RLISS voisins et des représentants de leurs fournisseurs de services de santé ont recruté une société tierce pour évaluer les besoins et la capacité de la collectivité et pour utiliser ces renseignements afin de déterminer les lacunes actuelles et prévues en matière de service. Les RLISS nous ont appris qu'ils prévoyaient lancer d'autres initiatives de planification de la capacité d'ici décembre 2017.

- *dresser et mettre en oeuvre des plans d'action comportant un échéancier pour combler les lacunes cernées dans les services.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions identifié un RLISS qui a fait observer dans son plan d'activité annuel pour 2013-2014 qu'il ne savait pas s'il existait des lacunes dans la prestation des services de santé communautaire dans sa région. Au moment du suivi, les RLISS nous ont informés qu'ils dressaient un profil communautaire pour chacune de leurs sous-régions, notamment en indiquant les besoins en services, la disponibilité et les lacunes d'ici décembre 2017, et en mettant en oeuvre des plans d'action comportant des échéanciers pour combler les lacunes relevées dans les services d'ici décembre 2018.

Recommandation 12

Pour s'assurer de relever et d'échanger les pratiques exemplaires, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- *élaborer des lignes directrices et une formation pour évaluer si les projets produisent des pratiques exemplaires;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017

Détails

En décembre 2016, les RLISS ont élaboré le cadre des pratiques exemplaires. Ce cadre s'inspire de plusieurs outils déjà utilisés au Canada et dans d'autres pays et met à profit les activités menées par Qualité des services de santé Ontario. Cette démarche vise à créer un outil commun pour évaluer de nouvelles pratiques afin que leur caractère approprié soit élargi à l'ensemble de la province. Le cadre propose de regrouper les pratiques à succès de chacun des RLISS et d'effectuer une évaluation pour déterminer quelles pratiques devraient être avalisées à des fins d'utilisation dans d'autres RLISS. Les RLISS nous ont appris qu'ils s'attendaient à mettre pleinement le cadre en oeuvre d'ici la fin de 2017.

- *formuler un protocole pour échanger les pratiques exemplaires.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017

Détails

Le cadre des pratiques exemplaires, élaboré en décembre 2016, formule des méthodes et protocoles formels d'échange des pratiques exemplaires. Les RLISS nous ont appris que des révisions seront apportées pour prendre en compte les changements à la structure organisationnelle du RLISS qui découlent de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* avant la mise en oeuvre du cadre d'ici décembre 2017.

Recommandation 13

Pour réduire l'écart dans l'expérience des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit préciser dans quelle situation il lui revient, plutôt qu'aux réseaux locaux d'intégration des services de santé, d'établir les approches communes pour la prestation des services de santé.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions découvert que le Ministère et les RLISS étaient conjointement responsables de l'élaboration de réponses normalisées aux problèmes et aux services communs dans des secteurs donnés, mais que certains RLISS utilisaient des approches incohérentes pour d'autres services de santé parce que les approches normalisées étaient lacunaires. Au moment de ce suivi, le Ministère nous a appris que bien que son rôle consiste essentiellement à donner des orientations et à formuler des priorités pour le secteur des soins de santé, il peut, dans certaines situations, élaborer des normes provinciales de prestation des services de santé. C'est ce qu'ont précisé des changements apportés à la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*, qui permet maintenant au ministre de la Santé et des Soins de longue durée de publier des normes provinciales de prestation des services

de santé fournies ou mises en place par les RLISS ou les fournisseurs de services de santé si le ministre estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

Recommandation 14

Pour assurer la prestation la plus rentable possible des services de santé en Ontario, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent cerner d'autres occasions d'achat collectif et d'intégration des services administratifs dans les différents secteurs de santé et mettre en oeuvre ces pratiques de réduction des coûts.

État : Peu ou pas de progrès

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que l'utilisation de l'achat collectif et l'intégration des services administratifs (c.-à-d. intégrer ou regrouper les activités administratives et opérationnelles des RLISS ou des fournisseurs de services de santé) diffèrent dans les quatre RLISS visités.

En ce qui concerne l'achat collectif, en avril 2016, le gouvernement de l'Ontario a formé le Comité d'experts chargés de la Stratégie de gestion de la chaîne d'approvisionnement pour le secteur des soins de santé, qui était chargé de recommander une stratégie relative à la chaîne d'approvisionnement pour le secteur des soins de santé à l'échelle de la province; d'analyser les structures stratégiques d'approvisionnement en place afin de comprendre leurs capacités et leurs possibilités actuelles; et de recommander un modèle de soins de santé pour permettre aux fournisseurs de participer à l'établissement des coûts et aux économies connexes, y compris un plan de mise en œuvre. En mai 2017, le Comité d'experts a présenté son rapport au gouvernement qui renfermait 12 recommandations. Si elles sont adoptées, ces recommandations transformeraient la chaîne d'approvisionnement du secteur des soins de santé de l'Ontario au cours des trois prochaines années. Elles prévoient de mettre en place une organisation unique intégrée qui sert tous les organismes de soins de santé financés par des fonds publics, et exigent que tous les RLISS, les hôpitaux publics et les fournisseurs de services à domicile et communautaires financés par les collectivités participent pleinement à la chaîne d'approvisionnement intégrée. À la date du suivi, le Ministère étudiait les recommandations du Comité d'experts.

Concernant l'intégration des services administratifs, les RLISS nous ont informés, au moment de notre suivi, qu'ils continuaient à appuyer les fournisseurs de services de santé, et à compter sur eux, pour intégrer ces services lorsque cela permet de générer des économies, d'améliorer la qualité et d'augmenter la capacité. Nous croyons toujours que les RLISS devraient accroître leur rôle dans ce domaine pour remplir leur mandat d'intégration du système de santé. Même si la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* autorise les modifications réglementaires afin de permettre à Services communs pour la santé Ontario d'offrir des services communs aux RLISS et aux autres fournisseurs de services de santé, au moment de notre suivi, cet organisme avait seulement été mandaté pour fournir des services communs aux réseaux.

Recommandation 15

Pour que les initiatives d'intégration contribuent à améliorer le système de santé local et pour cerner les approches d'intégration les plus efficaces, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent mesurer l'impact de chaque initiative sur leurs niveaux de service et leurs coûts.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017

Détails

En décembre 2016, les RLISS ont élaboré le cadre d'évaluation de l'incidence des activités d'intégration. Ce cadre aide les RLISS à évaluer les incidences favorables et défavorables d'une initiative d'intégration sur les éléments suivants :

- les personnes et les populations;
- les fournisseurs de services de santé;
- la dynamique des systèmes, comme la demande et la viabilité.

Ces évaluations peuvent prendre la forme d'incidences déclarées par les fournisseurs de services de santé ou d'une évaluation de programme formelle; la méthode d'évaluation varie selon l'initiative d'intégration. Au moment de ce suivi, le cadre avait été partagé dans les RLISS, et la mise en oeuvre était prévue d'ici septembre 2017. Les RLISS nous ont appris qu'ils renseigneraient les fournisseurs de services de santé au sujet du cadre peu après sa mise en oeuvre.

Il faut améliorer le processus de financement afin de mieux répondre aux besoins des patients

Recommandation 16

Pour que les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) puissent appuyer les secteurs de soins afin de répondre aux besoins locaux, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit clarifier le pouvoir que peuvent exercer les réseaux pour réaffecter des fonds entre les fournisseurs de services de santé, et les informer qu'ils peuvent négocier avec lui l'utilisation des fonds réservés.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans l'entente de responsabilisation 2015-2018 intervenue entre le Ministère et les RLISS, le Ministère a réitéré la capacité des RLISS de réaffecter des fonds réservés qui n'ont pas été utilisés à un autre service si ceux-ci ont reçu l'approbation du Ministère.

Recommandation 17

Pour assurer que les fournisseurs de services de santé effectuent une planification efficace afin de répondre aux besoins de santé des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, conjointement avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit finaliser le financement annuel que recevra chaque fournisseur de services avant le début de l'exercice ou le plus tôt possible durant l'exercice.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère avait versé, à la fin de l'exercice, des fonds aux RLISS pour certaines initiatives, ce qui avait eu pour effet que des sommes avaient été retournées au Ministère parce que les RLISS et les fournisseurs de services de santé n'avaient pas eu assez de temps pour mettre pleinement en oeuvre les initiatives. En 2016-2017, le Ministère a amélioré le délai de communication des avis de financement aux RLISS et a fait savoir qu'il collabore constamment avec les RLISS pour confirmer dès que possible les nouveaux fonds.

Recommandation 18

Pour faire en sorte que la part du financement du Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes affectée à chaque réseau local d'intégration des services de santé corresponde aux besoins actuels des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *s'assurer que le montant du Fonds est adéquat et qu'il est conforme à l'augmentation globale du financement au fil du temps;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions indiqué que les fonds attribués au Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes pour couvrir les 14 RLISS étaient demeurés constants (50 millions de dollars) depuis la création du Fonds, tandis que l'argent versé aux fournisseurs de services de santé avait augmenté de 12 % (rajustement en fonction de l'inflation) entre 2008 et 2015. Au moment de ce suivi, le Ministère était en train d'examiner le Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes à la suite de changements au mandat du RLISS prévu dans la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*. Le Ministère nous a appris que cet examen, dont l'achèvement est prévu d'ici mars 2018, consisterait notamment à déterminer si le montant accordé au Fonds est approprié.

- *réviser régulièrement l'affectation en se fondant sur la population actuelle ou une autre information pertinente.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que l'affectation annuelle provenant du Fonds pour chaque RLISS était établie selon l'information sur la population dont disposait le Ministère lorsque le Fonds a été créé en 2007, mais qu'il y avait eu évolution des populations dans les RLISS depuis. Au moment de ce suivi, le Ministère procédait à l'examen du Fonds à la suite de modifications au mandat des RLISS inscrit dans la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*. Le Ministère nous a appris que dans le cadre de cet examen, il se pencherait sur la question de savoir si les données actuelles sur la population et d'autres données pertinentes devraient être prises en compte dans l'attribution de crédits du Fonds aux RLISS.

Recommandation 19

Pour faire en sorte que les fournisseurs de services de santé engagent les sommes allouées par le Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes uniquement pour les services aux patients, conformément aux exigences du Fonds, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent suivre un processus décisionnel cohérent et approuver seulement les demandes en appliquant les critères établis.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Nous avions constaté dans notre audit de 2015 que l'un des quatre RLISS visités n'utilisait pas le même cadre décisionnel que les trois autres, qui avaient adopté un cadre normalisé élaboré par le Partenariat des RLISS. Au cours de l'exercice 2016-2017, les lignes directrices sur le Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes ont été modifiées. En effet, plutôt que d'exiger que le fonds soit utilisé à des fins de services directs aux patients, les lignes directrices permettent dorénavant que le Fonds soit utilisé pour l'un ou l'autre des services définis dans la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*. En mai 2016, tous les chefs de la direction des RLISS ont revu et approuvé de nouveau le cadre normalisé. Les RLISS ont indiqué que chaque RLISS s'était assuré que ses processus décisionnels internes concordaient avec le cadre normalisé.

Les limites des RLISS doivent être modifiées

Recommandation 20

Pour assurer que la division des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) est propice à la planification efficace et à l'intégration des services de santé locaux, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a intérêt à revoir les limites existantes des RLISS.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que les limites des RLISS avaient été établies en 2006 et n'avaient pas été revues depuis. En septembre 2016, le Ministère exigeait que les RLISS présentent des recommandations visant à créer des sous-régions à l'intérieur de leurs limites. Ces sous-régions devraient permettre aux RLISS de cerner les priorités communautaires locales et d'adapter les initiatives à celles-ci. Le Ministère a donné son aval aux présentations des RLISS sur les sous-régions en janvier 2017, et tous les RLISS devaient afficher publiquement des cartes identifiant leurs sous-régions conformément aux exigences énoncées dans la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*. Au moment de ce suivi, tous les RLISS s'étaient conformés à cette exigence et avaient affiché des cartes de leurs sous-régions sur leurs sites Web. Ce processus ne comprenait pas d'examen formel des limites des RLISS. Cependant, le Ministère nous a appris que le développement des sous-régions aiderait à déterminer les changements possibles aux limites dans l'avenir.

Chapitre 1

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section
1.09 Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.09 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	3		2	1	
Recommandation 2	4	3	1		
Recommandation 3	2	2			
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	2	1		1	
Recommandation 6	2		2		
Recommandation 7	1		1		
Recommandation 8	2	1	1		
Recommandation 9	3	2		1	
Recommandation 10	3		2	1	
Recommandation 11	1		1		
Recommandation 12	3		1	2	
Recommandation 13	3		1	2	
Total	**30**	**10**	**12**	**8**	**0**
%	**100**	**33**	**40**	**27**	**0**

Conclusion générale

D'après les renseignements fournis par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), au 27 juillet 2017, 33 % des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* avaient été pleinement mises en oeuvre. Par exemple, depuis notre dernier audit, le Ministère a exécuté une analyse coûts-avantages

de la fréquence des inspections générales, qui a donné lieu à la mise au point d'une inspection générale plus courte et davantage axée sur le risque, ainsi qu'à une modification de la fréquence à laquelle les foyers feront l'objet d'une inspection générale complète habituelle. Pour tous les foyers de soins de longue durée, la nouvelle politique du Programme consiste à effectuer une inspection générale complète de chaque foyer au moins une fois tous les trois ans. Cependant, les foyers qui présentent un risque faible (c.-à-d. ceux qui sont essentiellement conformes) peuvent dorénavant faire l'objet d'une inspection générale axée sur le risque au cours des deux autres années de la période de trois ans. Les foyers présentant un risque moyen ou élevé devront continuer de faire l'objet d'une inspection générale complète chaque année.

Le Ministère a réalisé des progrès dans la mise en oeuvre de 40 % des mesures recommandées. Par exemple, il renvoie un plus grand nombre de cas de non-conformité à répétition au directeur nommé en vertu de la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi), et il a annoncé son intention d'apporter des modifications législatives et réglementaires pour mettre en oeuvre de nouvelles mesures d'application de la loi, telles que l'imposition d'amendes.

Il y a eu peu de progrès, voire aucun, concernant 27 % des mesures. Les fluctuations du nombre de plaintes et d'incidents graves nécessitant des inspections constituent toujours un problème. En avril 2017, l'arriéré des dossiers de plaintes et d'incidents graves nécessitant des inspections était d'environ 3 370, alors qu'il se situait à près de 2 800 en mars 2015.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Contexte

L'Ontario compte environ 630 foyers de soins de longue durée, qui offrent un hébergement et des soins aux adultes qui sont incapables de vivre de façon autonome ou qui ont besoin de soins infirmiers jour et nuit dans un environnement sécuritaire. Les foyers prodiguent des soins à quelque 76 300 résidents, dont la plupart ont plus de 65 ans (en mars 2015, ce chiffre s'élevait à 77 600).

Le Ministère finance et réglemente les foyers de soins de longue durée de l'Ontario et délivre les permis d'exploitation. Il peut s'agir de foyers à but lucratif ou sans but lucratif. En 2016-2017, le financement ministériel alloué aux foyers de soins de longue durée par l'intermédiaire des réseaux locaux d'intégration des soins de santé de la province s'est élevé à 3,7 milliards de dollars (3,6 milliards en 2014-2015).

Le Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée (le Programme) vise à protéger les droits et la sécurité des résidents et à veiller à ce que les foyers de soins de longue durée se conforment aux lois et aux règlements. En vertu de la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi), le Ministère peut effectuer des inspections en tout temps sans en avertir les foyers au préalable. Les inspecteurs qui constatent qu'un foyer ne respecte pas la Loi prennent des mesures d'exécution officielles, notamment l'émission d'un ordre de conformité selon lequel le problème de non-respect doit être réglé dans un délai prescrit.

Il y a quatre types d'inspections servant à vérifier la conformité à la Loi :

- les inspections générales, qui servent à évaluer la satisfaction des résidents et la conformité des foyers;
- les inspections menées à la suite de plaintes émanant des résidents, de leurs familles ou du public;
- les inspections menées à la suite d'incidents graves tels qu'un incendie, un décès soudain, un résident porté disparu, le signalement de

mauvais traitements, de négligence, de soins administrés de façon inappropriée ou d'un acte illégal;

- les inspections de suivi des foyers pour lesquels un ordre de conformité à la loi a été émis.

Il était ressorti de notre audit de 2015 que, depuis 2013, le Ministère avait concentré son attention et ses ressources sur l'exécution des inspections générales des 630 foyers de soins de longue durée avant la fin de 2014 et sur la poursuite des inspections des foyers tous les ans par la suite. Toutefois, le Programme était confronté à un accroissement de la charge de travail dans d'autres domaines, notamment l'augmentation du nombre de plaintes et d'incidents graves dans les foyers et l'exécution d'un plus grand nombre d'inspections de suivi des cas de non-respect. Par conséquent, il était nécessaire que le Ministère renforce sa surveillance du Programme pour remédier aux écarts importants constatés dans la charge de travail des inspecteurs, le nombre d'ordres de conformité émis et les délais d'exécution des inspections et de rédaction des rapports connexes dans l'ensemble de la province.

Nous avions notamment formulé les constatations suivantes dans notre *Rapport annuel 2015* :

- Bien que le Ministère ait respecté en grande partie son engagement d'exécuter les inspections générales des 630 foyers (achevées en janvier 2015), l'arriéré d'inspections découlant de plaintes et d'incidents graves avait plus que doublé cependant, passant d'environ 1 300 en décembre 2013 à 2 800 en mars 2015. Nous avions constaté, pour 40 % des plaintes et des incidents graves à risque élevé qui auraient dû déclencher l'exécution d'une inspection immédiate, que le délai avait été supérieur à trois jours. Les délais d'inspection pour plus du quart de ces cas étaient de l'ordre d'un mois à neuf mois. Pour 60 % de notre échantillon de cas à risque moyen qui auraient dû faire l'objet d'une inspection dans un délai de 30 jours, le délai avait été en moyenne de 62 jours. Les retards dans l'exécution des inspections faisant suite à des plaintes et à des incidents graves peuvent faire courir un risque aux résidents des foyers de soins de longue durée.
- Le Ministère n'établissait pas l'ordre de priorité des inspections générales en fonction du niveau de risque des foyers quant à leur respect des lois et de la réglementation. Par exemple, seulement quelques foyers présentant un risque élevé ou moyen avaient fait l'objet d'une inspection générale tôt entre juin et décembre 2013.
- Les délais accordés aux foyers pour corriger les problèmes relevés par les inspecteurs n'étaient pas uniformes. Le Ministère ne donnait pas des directives claires sur les délais à accorder aux foyers pour qu'ils se conforment aux ordres. Par exemple, en 2014, les inspecteurs ont accordé aux foyers d'une région un délai moyen de 34 jours pour se conformer à des ordres portant sur des éléments de risque importants (par exemple exécuter le programme de soins d'un résident, protéger les résidents contre les mauvais traitements et la négligence et fournir un foyer sûr, sécuritaire et propre), tandis que dans une autre région, ils ont accordé aux foyers un délai moyen de 77 jours pour se conformer à des ordres de même nature.
- Le Ministère n'avait pas mis en place un processus efficace pour surveiller les ordres de conformité qui nécessitaient un suivi. Environ 380 ordres de conformité, soit les deux tiers de ceux qui devaient être respectés en 2014, n'avaient pas fait l'objet d'un suivi dans le délai cible informel de 30 jours du Ministère.
- Le Ministère n'a pas pris de mesures suffisantes contre les foyers de soins de longue durée qui n'ont pas respecté à plusieurs reprises des ordres exigeant la correction de lacunes. Dans une région, les foyers n'avaient pas respecté près de 40 % des ordres de conformité émis par le Ministère en 2014, tandis que seulement 17 % des ordres environ n'avaient pas été respectés dans une autre

région. Le Ministère ignorait les raisons pour lesquelles les foyers omettaient à répétition de corriger certaines lacunes.

- L'Ontario ne réglemente pas le nombre minimal d'employés de première ligne par résident dans les foyers de soins de longue durée. Les administrateurs des foyers nous ont dit que l'insuffisance des effectifs et le manque de formation étaient les principales raisons qui empêchaient les foyers de se conformer.
- En mars 2013, environ 200 foyers de soins de longue durée (qui hébergeaient plus de 20 000 résidents) n'avaient pas de systèmes de gicleurs. Le Ministère ne disposait pas de renseignements plus récents indiquant si ces foyers avaient fait installer des systèmes de gicleurs. La loi actuelle n'exige pas l'installation de systèmes de gicleurs dans les foyers de soins de longue durée avant 2025.

Dans notre audit de 2015, nous avions recommandé que le Ministère détermine les raisons de la fluctuation importante du nombre de plaintes et d'incidents graves, qu'il recueille et analyse les renseignements nécessaires pour élaborer un plan détaillé des ressources et les répartir en conséquence, qu'il assure le suivi, la surveillance et la priorisation des plaintes, des incidents graves et des ordres pour lesquels l'inspection est en retard, qu'il établisse l'ordre de priorité des inspections générales d'après les antécédents en matière de conformité des foyers de soins de longue durée et d'après les autres facteurs de risque, qu'il établisse une politique claire que les inspecteurs appliqueront pour déterminer le délai approprié à accorder aux foyers pour respecter les ordres portant sur des risques similaires, qu'il renforce ses processus d'exécution de la loi pour traiter rapidement le cas des foyers ayant des problèmes de non-respect répétés et qu'il établisse de concert avec le Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence et les services d'incendie municipaux un protocole officiel prévoyant la communication régulière de l'information sur la non-conformité des foyers à la réglementation de la sécurité-incendie.

Le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril et le 27 juillet 2017. Nous avons obtenu une déclaration écrite du Ministère, nous informant qu'au 1er septembre 2017, il nous a fourni des renseignements à jour complets sur l'état des recommandations que nous avions formulées dans notre audit initial, deux ans auparavant.

Le Ministère met beaucoup de temps à donner suite aux plaintes et aux incidents graves signalés dans les foyers de soins de longue durée

Recommandation 1

Pour que le Programme améliore considérablement les délais d'exécution des inspections relatives aux plaintes et aux incidents graves, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *déterminer les raisons de la fluctuation importante du nombre de plaintes et d'incidents graves ainsi que des cas nécessitant une inspection;*

  État : Peu ou pas de progrès

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que l'arriéré des dossiers de plaintes et d'incidents graves avait plus que doublé, passant d'environ 1 300 en décembre 2013 à environ 2 800 en mars 2015. L'accroissement de l'arriéré était principalement attribuable à une augmentation considérable du nombre de plaintes et de signalements d'incidents

graves nécessitant une inspection, qui était passé d'environ 3 640 en 2013 à 5 440 en 2014.

Depuis notre audit, les fluctuations du nombre de plaintes et d'incidents graves nécessitant des inspections ont continué de constituer un problème, et le Ministère a été incapable de déterminer les raisons de ces variations importantes.

En avril 2017, l'arriéré des dossiers de plaintes et d'incidents graves nécessitant des inspections avait augmenté de 20 % pour s'établir à environ 3 370 (environ 730 plaintes et 2 640 incidents graves) par rapport à quelque 2 800 (environ 960 plaintes et 1 840 incidents graves) en mars 2015. Le Ministère avait été en mesure d'éliminer l'arriéré de 2015, mais il n'a pu composer avec une augmentation (37 %) du nombre de plaintes et d'incidents graves nécessitant des inspections en 2016; ce nombre était passé d'environ 5 440 en 2014 à 7 475 en 2016.

- *recueillir et analyser tous les renseignements nécessaires (notamment la charge de travail totale prévue, le nombre d'inspecteurs disponibles par rapport à la demande, la durée et la rapidité d'exécution des inspections, les circonstances régionales et d'autres facteurs de risque) pour élaborer un plan détaillé des ressources et les répartir en conséquence;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici janvier 2018

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas procédé à une analyse complète de la charge de travail prévue et réelle dans chaque région avant de prendre la décision d'embaucher une centaine d'inspecteurs supplémentaires en juillet 2013. La décision reposait plutôt sur les ressources estimées nécessaires par le Ministère pour respecter l'engagement pris par le ministre d'effectuer des inspections générales de tous les foyers avant la fin de 2014. Ainsi, le Ministère n'avait pas tenu compte des autres responsabilités du Programme, telles que l'exécution des inspections découlant de plaintes et d'incidents graves, l'exécution des inspections aux fins de suivi et la communication des résultats des inspections.

Après notre audit, le Ministère a entrepris une analyse de la structure organisationnelle existante du Programme, notamment l'effectif d'employés et de cadres supérieurs, la charge de travail des inspecteurs, l'établissement des dossiers et les fonctions administratives. En novembre 2015, le Ministère a embauché un expert-conseil pour qu'il effectue un examen de la structure organisationnelle du Programme et qu'il élabore des recommandations ainsi qu'une stratégie de mise en oeuvre aux fins d'une utilisation efficace des ressources consacrées aux inspections. En février 2016, le Ministère a reçu le rapport de l'expert-conseil, qui comprenait une analyse des principaux points forts et des difficultés, ainsi que des recommandations détaillées sur la manière de remédier à certaines des lacunes du Programme. Le Ministère s'emploie actuellement à mettre en oeuvre un certain nombre de recommandations formulées dans le rapport, comme l'établissement d'un modèle d'éducation centralisée, la création d'une fonction spécialisée d'assurance de la qualité et d'élaboration du Programme, l'augmentation des ressources consacrées aux inspections dans certains secteurs, et la réaffectation logique des ressources consacrées aux inspections. Le Ministère prévoit que la majorité des recommandations auront été mises en oeuvre d'ici octobre 2017.

- *surveiller et évaluer régulièrement le plan des ressources par rapport au rendement réel pour déterminer si d'autres mesures seraient nécessaires.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici octobre 2017

Détails

Comme nous l'avons mentionné, le Ministère s'emploie à mettre en oeuvre un certain nombre de recommandations formulées dans le cadre de l'examen organisationnel. À l'avenir, il incombera à la fonction d'assurance de la qualité et d'élaboration du Programme de créer des outils additionnels

d'analyse comparative et de rapports pour déterminer si le plan des ressources produit les résultats escomptés.

Le Ministère a aussi élaboré un certain nombre de nouveaux rapports de gestion pour faciliter l'évaluation du rendement de ses bureaux et inspecteurs régionaux. Par exemple, il a créé des rapports pour analyser la charge de travail des inspecteurs, les délais d'exécution des inspections et le nombre de cas en attente nécessitant une inspection. Ces rapports aideront le Ministère à déterminer si d'autres mesures doivent être prises relativement à son plan de ressources. Bien qu'ils constituent une amélioration, ces rapports de gestion doivent toujours être créés manuellement, ce qui demande beaucoup de temps; par conséquent, le personnel de direction des bureaux régionaux n'a pas facilement accès à ceux-ci de manière régulière. Le Ministère prévoit d'achever l'automatisation des rapports de gestion d'ici octobre 2017 et d'évaluer le plan de ressources après sa mise en oeuvre intégrale en janvier 2018.

Le suivi des plaintes et des incidents graves est incohérent et insuffisant

Recommandation 2

Afin de mieux suivre, prioriser et surveiller le traitement des plaintes et des incidents graves, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *effectuer des examens secondaires périodiques des plaintes et des signalements d'incidents graves reçus par l'unité centralisée d'établissement des dossiers du programme pour s'assurer que les raisons de la décision de ne pas procéder à une inspection sont justifiées et documentées;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que l'unité centralisée d'établissement des dossiers du Programme avait déterminé qu'à peu près un tiers seulement d'environ 16 240 plaintes et signalements d'incidents graves reçus en 2014 nécessitait une inspection. Nous avions examiné un échantillon du reste des dossiers de plaintes et d'incidents graves qui avaient été fermés sans faire l'objet d'une inspection et constaté que la documentation concernant 65 % d'entre eux était insuffisante pour démontrer qu'une inspection n'était pas nécessaire.

Après notre audit, les politiques du Programme relatives aux plaintes et aux incidents graves ont été mises à jour afin d'exiger que l'unité centralisée d'établissement des dossiers examine 5 % des dossiers de plaintes et d'incidents graves fermés sans qu'il y ait eu inspection, dans le but de vérifier que la raison pour laquelle il n'y a pas eu d'inspection est justifiée et a été consignée.

Les politiques actualisées exigent également que l'unité centralisée d'établissement des dossiers exécute des examens mensuels des dossiers de plaintes et d'incidents graves qu'elle transmet aux bureaux régionaux aux fins d'enquête ou d'inspection. En avril 2017, le personnel de l'unité centralisée d'établissement des dossiers a commencé à exécuter et à documenter ces audits au moyen de listes de contrôle normalisées. En mai 2017, l'unité centralisée d'établissement des dossiers avait effectué quelque 100 audits, dont 5 ont porté sur des plaintes ou des incidents graves nécessitant une inspection que les inspecteurs avaient fermés sans qu'il y ait d'inspection. Les examinateurs regroupent et résument les résultats de ces audits et les tendances observées grâce à ceux-ci dans un registre tenu par l'unité centralisée d'établissement des dossiers.

- *assurer le suivi et la surveillance des plaintes et des incidents graves dont l'inspection est en retard;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2015, nous avions mentionné que le Ministère ignorait le nombre d'inspections qui étaient en retard et qu'il ne savait pas depuis combien de temps elles étaient en

retard, car il ne disposait pas d'un système efficace pour assurer le suivi des plaintes et des incidents graves qui nécessitent une inspection.

Depuis notre audit, le Ministère a mis au point un tableau de bord mensuel que l'unité centralisée d'établissement des dossiers du Programme utilise pour surveiller le nombre de dossiers de plaintes et d'incidents graves en attente qui nécessitent une inspection. En outre, le Ministère a mis à jour son logiciel d'inspection pour que les inspecteurs puissent déterminer les plaintes et les incidents graves dont l'inspection est en retard. Il a aussi établi un rapport de gestion qui lui permet d'examiner l'ensemble des plaintes et des incidents graves dont l'inspection est en retard et de comparer la liste aux cibles fixées. Les équipes provinciales et les équipes locales utilisent ce rapport pour déterminer les délais d'exécution des inspections faisant suite à des plaintes et à des incidents graves. Le rapport est produit manuellement, ce qui prend beaucoup de temps, et le Ministère s'emploie à automatiser le processus d'ici octobre 2017.

- *préciser les attentes sur la façon d'établir l'ordre de priorité des inspections relatives aux plaintes et aux incidents graves et sur les délais d'inspection pour assurer une application cohérente du programme dans l'ensemble de la province;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Il était également ressorti de notre audit de 2015 qu'il y avait d'importants écarts dans les délais d'exécution des inspections entre les différentes régions de la province. Par exemple, dans une région, il fallait compter en moyenne 36 jours pour mener une inspection portant sur un incident grave ou une plainte à risque moyen tandis que le délai était de 86 jours dans une autre région, ce qui dépassait largement la cible de 30 jours fixée par le Ministère pour l'exécution des inspections relatives aux cas à risque moyen.

Depuis notre audit, le Ministère a mis à jour ses politiques sur les plaintes et les incidents graves en vue de fixer des objectifs officiels quant à la façon d'établir l'ordre de priorité et le moment de tenir des inspections relatives aux plaintes et aux incidents graves comme suit :

- Les plaintes et les incidents graves à risque élevé, qui présentent un danger ou un risque immédiat pour le patient, doivent toujours faire l'objet d'une inspection immédiate.
- Les plaintes et les incidents présentant un risque moyen doivent être évalués afin de déterminer le degré de préjudice ou de risque pour le patient. S'il est déterminé que la plainte ou l'incident grave présente un important préjudice ou risque réel pour le patient, ils doivent faire l'objet d'une inspection dans les 30 jours ouvrables. Par ailleurs, si le préjudice ou le rirsque réel pour le patient est plus que minime, mais non substantiel, la plainte et l'incident grave doivent être évalués dans les 60 jours ouvrables.
- Les plaintes et les incidents graves à faible risque, qui présentent un préjudice ou un risque minime pour le patient, doivent maintenant faire l'objet d'une inspection dans un délai de 90 jours ouvrables, ce qui constitue une amélioration par rapport à l'ancienne cible informelle du Ministère, qui était de 120 jours ouvrables.

Le Ministère a communiqué ces changements à ses inspecteurs en leur offrant une séance de formation en décembre 2016, à laquelle presque tous les inspecteurs et les gestionnaires ont assisté.

- *communiquer à l'auteur d'une plainte et aux membres de la famille les résultats des inspections ou les raisons pour lesquelles une inspection n'a pas été effectuée, et documenter les mesures prises.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017

Détails

Dans notre rapport de 2015, nous avions mentionné que le Ministère ne communiquait pas toujours

avec les résidents ayant présenté une plainte ou les membres de leur famille pour savoir si les problèmes ou les sujets de préoccupation avaient été réglés de façon appropriée. La politique ministérielle exige que les inspecteurs communiquent aux auteurs des plaintes les résultats des inspections, mais rien dans le système de suivi du Ministère n'indiquait que cette mesure avait été respectée pour plus de 20 % des dossiers que nous avons examinés.

Le Ministère a mis à jour ses politiques et ses procédures pour tenir compte de la manière dont le Programme informera les auteurs d'une plainte de l'état de celle-ci à des étapes précises de l'inspection. Par exemple, les inspecteurs doivent désormais communiquer avec les auteurs d'une plainte dans un délai de deux jours ouvrables après la fin de l'enquête ou de l'inspection. Pour s'assurer que les inspecteurs respectent ces exigences, le Ministère a élaboré de nouveaux processus d'audit et de nouvelles listes de vérification pour aider les examinateurs.

D'avril à mai 2017, les inspecteurs de l'unité centralisée d'établissement des dossiers ont effectué quelque 100 audits et, dans presque tous les cas où l'inspecteur a procédé à une enquête, les discussions avec l'auteur de la plainte ont été consignées. Cependant, les inspecteurs des bureaux régionaux n'effectuent pas d'audits des inspections relatives aux plaintes pour s'assurer que les inspecteurs informent les auteurs d'une plainte; ils comptent commencer à exécuter ces audits en décembre 2017.

Les inspections générales ne sont pas priorisées en fonction du risque

Recommandation 3

Pour mettre la sécurité des résidents à l'avant-plan en mettant l'accent sur les domaines à risque élevé, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *établir l'ordre de priorité des inspections générales d'après les plaintes et les incidents graves concernant un foyer de soins de longue durée, ses antécédents en matière de conformité et d'autres facteurs de risque;*
- *regrouper les résultats des inspections antérieures et effectuer une analyse coûts-avantages pour déterminer quelle devrait être la fréquence des inspections générales à l'avenir.*

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que le Ministère devait établir de façon plus efficace l'ordre de priorité des inspections générales, affecter les ressources de façon plus efficiente et déterminer la fréquence des inspections générales en se fondant sur le risque. Ces mesures étaient nécessaires en raison de l'augmentation du nombre de plaintes et d'incidents graves nécessitant une inspection et les ressources importantes requises pour effectuer une inspection générale.

Nous avions constaté que très peu de foyers à risque moyen ou élevé avaient été inspectés entre juin et décembre 2013. En fait, presque toutes les inspections générales des foyers à risque élevé avaient été effectuées de manière relativement égale au cours de 2014. Si le Ministère avait priorisé les inspections en fonction du risque, les foyers auraient pu prévenir ou corriger plus tôt les problèmes que le Ministère a relevés ultérieurement dans les foyers.

En mai 2016, le Ministère a chargé un expert-conseil d'analyser et d'examiner les données provenant des inspections générales pour cerner des options en vue d'élaborer une solution de rechange aux inspections générales complètes qui soit plus courte et axée sur le risque. Le travail effectué par l'expert-conseil a donné lieu à une nouvelle approche selon laquelle les foyers à risque faible peuvent faire l'objet d'une inspection générale plus courte et axée sur le risque.

Comparativement à une inspection générale complète, une inspection générale axée sur le risque interroge et examine un plus petit nombre de résidents, elle comporte un protocole d'inspection obligatoire de moins, et seulement 9 des 21 protocoles d'une inspection complète peuvent être déclenchés. Par conséquent, une inspection générale axée sur le risque est plus courte, sa durée allant de trois à cinq jours environ, et elle nécessite moins d'inspecteurs (par exemple deux inspecteurs au lieu de trois ou quatre) qu'une inspection générale complète.

En août 2016, le Ministère a commencé à effectuer des inspections générales axées sur le risque en plus des inspections générales complètes. Conformément à sa politique, le Ministère s'est fixé comme objectif d'exécuter un maximum de deux inspections générales axées sur le risque tous les trois ans pour les foyers à risque faible. Tous les foyers doivent encore faire l'objet d'une inspection générale complète au moins une fois tous les trois ans. Il est toujours dans l'intention du Ministère d'effectuer tous les ans une inspection générale complète ou axée sur le risque de tous les foyers de soins de longue durée.

En janvier 2017, le Ministère avait classé 90 % des foyers de soins de longue durée dans la catégorie des foyers à risque faible, qui peuvent faire l'objet de nouvelles inspections sommaires axées sur le risque. Les foyers à risque moyen ou élevé continueront de faire l'objet d'inspections générales complètes tous les ans.

Le Ministère doit accorder une plus grande attention à la sécurité-incendie dans les foyers de soins de longue durée

Recommandation 4

Pour réduire le risque d'incendie dans les foyers de soins de longue durée, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec le Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence et avec les services d'incendie municipaux afin d'établir un protocole prévoyant la communication régulière d'information au Ministère sur la non-conformité des foyers à la réglementation de la sécurité-incendie en mettant l'accent sur les foyers qui ne sont pas encore dotés d'un système de gicleurs.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté, en mars 2014, que 30 % des foyers de soins de longue durée n'étaient pas équipés de gicleurs. Par ailleurs, à la fin de notre audit, le Ministère n'avait toujours pas d'information indiquant si ces 200 foyers (qui hébergeaient plus de 20 000 résidents) respectaient les exigences du Code de prévention des incendies visant à réduire les risques dans les habitations non dotées de systèmes de gicleurs. Les services d'incendie municipaux ont la responsabilité de participer aux exercices d'évacuation et d'effectuer des inspections de prévention des incendies dans les foyers de soins de longue durée, mais aucun protocole ne prévoit la communication régulière des résultats de ces inspections au Ministère.

En mai 2016, le Ministère a conclu un protocole d'entente avec le Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence (le Bureau) en vue d'établir un protocole officiel d'échange de renseignements concernant la sécurité-incendie des foyers de soins de longue durée. Aux termes du protocole d'entente, il incombe au Bureau d'informer le Ministère de toute ordonnance émise pour qu'un foyer de soins de longue durée soit fermé en raison de sa non-conformité à la réglementation en matière de sécurité-incendie. En outre, le Bureau indiquera aux services d'incendie municipaux qu'ils doivent communiquer avec le Ministère concernant tous les cas de foyers de soins de longue durée qui, de façon chronique, ne se conforment pas au Code de prévention des incendies, ou qui refusent délibérément de s'y conformer. À ce jour, le Ministère et le Bureau ont partagé des

renseignements à trois reprises pour faciliter leurs enquêtes respectives.

Le Ministère n'a pas été en mesure de nous communiquer le nombre de foyers de soins de longue durée qui ne sont pas dotés de gicleurs à l'heure actuelle. Il a toutefois transmis au Bureau et aux services d'incendie municipaux sa liste des 200 foyers qui n'ont pas de systèmes de gicleurs afin de les aider à s'acquitter de leur mandat.

Les délais accordés aux foyers de soins de longue durée pour corriger les problèmes ne sont pas uniformes

Recommandation 5

Pour que les résidents partout dans la province bénéficient d'une protection égale en vertu de la Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée, *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :*

- *établir une politique et des lignes directrices claires que les inspecteurs appliqueront pour déterminer le délai approprié à accorder aux foyers pour respecter les ordres portant sur des domaines de risque et de non-respect similaires;*

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2015, nous avions mentionné que le Ministère ne donnait pas de directives claires sur les délais à accorder aux foyers de soins de longue durée pour qu'ils se conforment aux ordres. Par exemple, en 2014, les inspecteurs ont accordé aux foyers d'une région un délai moyen de 34 jours pour se conformer à des ordres portant sur des éléments de risque importants (par exemple exécuter le programme de soins d'un résident, protéger les résidents contre les mauvais traitements et la négligence et fournir un foyer sûr, sécuritaire et propre), tandis que dans une autre région, ils ont accordé aux foyers un délai moyen de 77 jours pour se conformer à des ordres de même nature.

Depuis notre audit, le Ministère a mis à jour ses politiques et ses procédures en vue de l'établissement de dates d'échéance plus uniformes pour les ordres de conformité portant sur des domaines de risque et de non-respect similaires, en accordant un intérêt particulier aux ordres relatifs à des domaines qui présentent un risque élevé pour les résidents. Les inspecteurs sont dorénavant tenus d'indiquer dans leur système si les ordres portent sur des domaines à risque élevé. Un ordre porte sur un domaine à risque élevé si le défaut de conformité s'accompagne d'un préjudice ou d'un risque important pour le résident, s'il s'agit d'un problème récurrent, ou si l'ordre est associé à un renvoi par le directeur. Tous les ordres portant sur des domaines à risque élevé doivent faire l'objet d'un suivi dans un délai de 30 jours.

Par ailleurs, les politiques établissent maintenant des dates d'échéances obligatoires relatives aux ordres de conformité pour des domaines à risque élevé particuliers. Par exemple, lorsque les ordres ont trait à de mauvais traitements, à de la négligence ou au fait de ne pas fournir un environnement sûr et sécuritaire, la situation doit être corrigée dans un délai de sept jours.

- *vérifier à intervalles réguliers si les bureaux régionaux appliquent dans tous les cas la politique et les lignes directrices.*

État : Peu ou pas de progrès

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que le Ministère n'avait ni consigné ni comparé les renseignements entre les régions, et qu'il ne pouvait expliquer les écarts dans les dates d'échéance pour les ordres portant sur des domaines de risque et de non-respect similaires.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il n'effectuait pas d'audits à l'heure actuelle pour s'assurer que les bureaux régionaux respectent ses politiques et lignes directrices à jour sur les dates d'échéance des ordres de conformité. Le Ministère s'emploie à recruter des ressources

additionnelles pour diriger sa fonction d'assurance de la qualité, qui sera chargée d'exécuter des audits périodiques pour s'assurer du respect des politiques et des lignes directrices. Par conséquent, le Ministère n'a pas été en mesure de préciser s'il existe toujours des écarts d'une région à l'autre en ce qui concerne les dates d'échéance pour les ordres de conformité.

Les mesures prises par le Ministère ne sont pas suffisantes pour dissuader les foyers de répéter les mêmes problèmes de conformité

Recommandation 6

Pour éviter que les foyers de soins de longue durée se trouvent à maintes reprises en non-conformité avec la Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée, *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :*

- *renforcer ses processus d'exécution pour traiter rapidement le cas des foyers ayant des problèmes de non-respect répétés, notamment soumettre plus rapidement le cas de ces foyers au directeur du programme pour qu'il prenne d'autres mesures, et évaluer l'utilisation d'autres mesures d'exécution (p. ex. imposer des amendes);*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2018

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2015, nous avions mentionné qu'en 2014, les foyers dans une région n'avaient pas respecté près de 40 % des ordres de conformité émis par le Ministère, tandis que seulement 17 % des ordres environ n'avaient pas été respectés dans une autre région. Le Ministère ignorait les raisons pour lesquelles ces foyers omettaient à répétition de corriger certaines lacunes. Nous avions également constaté que le Ministère attendait trop longtemps avant de soumettre au directeur les cas de non-respect récurrents de certains foyers afin qu'il prenne d'autres mesures.

Par ailleurs, le Ministère avait rarement recours aux mesures d'exécution plus rigoureuses à sa disposition, par exemple ordonner que le financement soit remboursé ou retenu, ordonner le remplacement de la direction du foyer ou révoquer le permis d'exploitation du foyer. Nous avions noté qu'en Alberta, en Colombie-Britannique, aux États-Unis et au Royaume-Uni, par exemple, les inspecteurs des foyers de soins infirmiers peuvent imposer une amende aux foyers dans les cas de non-respect importants.

Après notre audit, le Ministère a commencé à soumettre plus fréquemment les cas de non-respect au directeur. En 2015 et en 2016, le nombre de renvois au directeur a augmenté pour passer à 35 et à 86 respectivement, ce qui représente une hausse marquée par rapport à 2013 et 2014, exercices durant lesquels aucun renvoi n'a été fait. L'augmentation importante du nombre de renvois au directeur en 2016 a été principalement attribuable à une modification apportée à la politique ministérielle de renvoi au directeur, selon laquelle les ordres de conformité sont transmis au directeur lorsqu'un foyer de soins de longue durée omet à une deuxième reprise de respecter un ordre.

En 2016, l'analyse du Ministère a révélé qu'à la suite de réunions intensives entre le directeur et les exploitants de foyer, les foyers se sont conformés à plus de 50 % des ordres de conformité lors de l'inspection de suivi subséquente. Par conséquent, le Ministère semble connaître un certain succès avec cette initiative. En ce qui concerne le reste des ordres de conformité, les foyers de soins de longue durée n'avaient pas respecté 20 % d'entre eux, et pour environ 30 % des ordres, soit une inspection de suivi était requise, soit le délai n'était pas encore échu.

En janvier 2017, le Ministère a fait part de son intention de proposer des modifications législatives et réglementaires à la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* afin d'instaurer de nouvelles mesures d'exécution. Ces mesures comprennent des sanctions pécuniaires, de nouvelles infractions provinciales, le pouvoir de suspendre le permis

d'un exploitant et d'ordonner une gestion intérimaire, une disposition permettant de donner aux foyers des directives concernant l'utilisation d'un nouveau protocole en matière de soins de la peau et des plaies, et d'autres améliorations ayant pour but de favoriser la transparence. Le Ministère travaille actuellement sur la proposition. Il prévoit la déposer à l'automne 2017 et s'attend à ce que les mesures soient pleinement mises en oeuvre d'ici juin 2018.

- *aider les foyers à se conformer à la Loi en leur fournissant des renseignements supplémentaires et du soutien sur la façon de corriger les problèmes et en favorisant la communication des pratiques exemplaires entre les foyers de soins de longue durée.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2017

Détails

Presque tous les foyers avec lesquels nous avions communiqué durant notre audit de 2015, y compris ceux que nous avions sondés, avaient dit qu'il serait bon qu'ils puissent faire appel aux services d'un conseiller ou qu'ils aient accès à un conseiller au Ministère pour obtenir des précisions et des conseils sur les questions touchant la Loi et d'autres questions. Le Ministère craignait toutefois de fournir les services d'un tel conseiller, car il croyait qu'il y aurait un conflit d'intérêts inhérent si les inspecteurs devaient vérifier si leurs propres conseils avaient été suivis.

Depuis notre audit, le Ministère a commencé à soutenir les foyers de soins de longue durée en publiant régulièrement une note en ligne à l'intention du secteur. La note comprend des mises à jour des renseignements et des rappels importants pour les exploitants des foyers. Par exemple, une note publiée en janvier 2017 a fourni des précisions sur les plans de soins et la vérification des justificatifs des compétences des employés en réaction à un rapport du Comité d'examen des décès en matière de soins gériatriques et de longue durée du Bureau du coroner en chef de l'Ontario.

En outre, le Ministère a rencontré Qualité des services de santé Ontario et d'autres intervenants clés du secteur des foyers de soins de longue durée pour examiner les possibilités de partenariats et déterminer les options concernant les soutiens requis pour renforcer la capacité des foyers de soins de longue durée. Ces discussions en sont toujours aux étapes préliminaires, et aucune décision n'a encore été prise pour déterminer quels soutiens seront fournis ou qui les fournira. Le Ministère prévoit achever un plan officialisé en novembre 2017.

Recommandation 7

Pour garantir que les foyers de soins de longue durée rendent compte de leur performance, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner le rôle et la responsabilité des réseaux locaux d'intégration des services de santé en lien avec l'utilisation des résultats des inspections pour surveiller la performance des foyers de soins de longue durée.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici octobre 2017

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions mentionné que les résultats des inspections des foyers aux prises avec des problèmes de longue date étaient communiqués aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), mais que ces derniers ne les utilisaient pas pour surveiller la performance des foyers dans le cadre des ententes sur la responsabilisation en matière de services liés aux soins de longue durée. Les RLISS comptaient plutôt sur le directeur du Programme pour qu'il prenne les mesures qu'il jugeait nécessaires, le cas échéant.

Après notre audit, le rôle et les responsabilités des RLISS à l'égard de la non-observation se sont accrus et se sont concentrés sur des mesures d'exécution renforcées. Le Ministère invite régulièrement des représentants des RLISS à participer à des réunions avec des titulaires d'un permis d'exploitation d'un foyer de soins de longue durée lorsqu'un ordre de conformité a été renvoyé au directeur.

Des représentants des RLISS ont constamment été présents à ces réunions. Par exemple, à la suite des discussions entre le directeur et un RLISS, le réseau a décidé de retenir les fonds additionnels d'un foyer en raison de sa non-conformité continue. En outre, les RLISS reçoivent automatiquement une copie conforme de toutes les lettres envoyées par le directeur aux exploitants, pour les informer des résultats des renvois et ainsi faire en sorte qu'ils demeurent au fait des problèmes et des améliorations en matière de rendement.

Les RLISS communiquent désormais toutes leurs préoccupations en matière de conformité relatives à des foyers de soins de longue durée. Le Ministère n'a pas encore établi un processus officiel de rapport réciproque avec les RLISS et n'a pas encore élaboré d'indicateurs additionnels pour étayer la détermination de la conformité des foyers de soins de longue durée, mais il prévoit le faire d'ici octobre 2017.

Les situations qui font courir un risque aux résidents ne font pas l'objet d'un suivi en temps opportun ou ne font l'objet d'aucun suivi

Recommandation 8

Pour que les résidents des foyers de soins de longue durée soient mieux protégés contre les préjudices, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *établir une cible formelle pour l'exécution des inspections de suivi des ordres et prioriser ces inspections en fonction du risque;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas de politique officielle sur les délais d'exécution des inspections de suivi, mais qu'il avait fixé une cible informelle de 30 jours après la date d'échéance de l'ordre. Nous avions observé qu'il y avait des différences importantes dans la manière dont les bureaux régionaux établissaient l'ordre de priorité de leurs inspections de suivi, certaines régions se fondant sur le risque, et d'autres sur la date d'échéance. Par conséquent, les domaines pour lesquels le risque était le plus élevé ne faisaient pas toujours l'objet d'inspections de suivi aussi rapidement qu'ils auraient dû.

Depuis notre audit, le Ministère a mis à jour ses politiques et ses procédures en vue d'inclure une cible officielle pour l'exécution des inspections de suivi relatives à des ordres de conformité. Selon la politique du Ministère, les ordres portant sur des domaines à risque élevé doivent faire l'objet d'un suivi dans les 30 jours ouvrables suivant la date d'échéance de l'ordre. Pour tous les autres ordres, le suivi doit être effectué dans les 60 jours ouvrables suivant la date d'échéance de l'ordre.

- *effectuer un contrôle régulier des inspections de suivi pour s'assurer qu'elles sont exécutées dans le délai cible.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici octobre 2017

Détails

Il était ressorti de notre audit que les bureaux régionaux ne s'étaient pas tous dotés d'un processus fiable pour consigner et surveiller les dates d'échéance des ordres et que, par conséquent, les inspecteurs n'étaient pas toujours au courant que les ordres de conformité étaient arrivés à échéance. Plus précisément, les deux tiers (environ 380) des ordres de conformité qui devaient être respectés en 2014 n'avaient pas fait l'objet d'un suivi dans le délai cible informel de 30 jours du Ministère. En moyenne, le Ministère avait mis deux mois et demi avant d'effectuer une inspection aux fins de suivi après la date d'échéance d'un ordre.

Comme nous l'avons indiqué, le Ministère a depuis élaboré un nouveau rapport de gestion pour effectuer un suivi et une surveillance permettant de déterminer si les inspecteurs ont exécuté les inspections de suivi dans le délai cible. Étant donné que les données doivent être extraites et manipulées

manuellement pour créer le rapport de gestion, les bureaux régionaux n'ont pas facilement accès à celui-ci de manière régulière. En outre, le rapport de gestion ne fait pas de distinction entre les ordres portant sur des domaines à risque élevé et les autres ordres, et le Ministère ne pouvait donc pas confirmer que les ordres portant sur des domaines à risque élevé faisaient l'objet d'un suivi en temps opportun et dans le délai cible. L'automatisation du rapport de gestion et l'apport des améliorations permettant de distinguer les ordres portant sur des domaines à risque élevé seront achevés d'ici octobre 2017.

En 2016, il y avait environ 1 000 ordres de conformité qui devaient faire l'objet d'une inspection de suivi. Bien que près des trois quarts de ces ordres aient fait l'objet d'une inspection de suivi, seulement 35 des inspections ont été exécutées dans le délai cible. En moyenne, le Ministère effectuait l'inspection de suivi environ deux mois après la date d'échéance d'un ordre.

Les résultats des inspections ne sont pas communiqués en temps opportun ou ne sont pas communiqués du tout

Recommandation 9

Pour que les résultats des inspections soient communiqués en temps opportun, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *établir des cibles formelles pour la communication des résultats des inspections aux titulaires de permis d'exploitation d'un foyer et au public;*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Notre audit avait révélé des retards importants dans la communication des résultats des inspections aux foyers de soins de longue durée et au public; certains résultats, qui remontaient à 2011, n'avaient pas encore été rendus publics. Le Ministère avait établi une cible informelle de deux semaines après la fin d'une inspection pour remettre le rapport à l'exploitant du foyer, et une cible de deux mois pour publier sur son propre site Web une version du rapport dont les renseignements médicaux et personnels des résidents avaient été supprimés.

Depuis notre audit, le Ministère a mis à jour ses politiques et ses procédures en vue d'inclure une cible officielle pour la communication des résultats des inspections aux exploitants de foyers et au public. Le délai cible pour la remise d'un rapport d'inspection à l'exploitant est de 20 jours ouvrables après l'achèvement de l'inspection, et le délai cible pour l'affichage du rapport sur le site Web du Ministère est de 30 jours ouvrables après la fin de l'inspection.

- *surveiller et examiner les délais réels de la communication des rapports d'après les cibles fixées et prendre des mesures correctives quand elles ne sont pas respectées;*
  État : Peu ou pas de progrès

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère ne surveillait pas les délais de communication des rapports pour vérifier si les cibles informelles étaient respectées.

Après notre audit, les bureaux régionaux ont commencé à recueillir les données nécessaires pour surveiller les délais réels de communication des rapports. Seulement deux bureaux régionaux ont effectivement utilisé les données pour vérifier s'ils respectaient les cibles établies pour la communication des rapports aux exploitants de foyers et leur publication sur le site Web du Ministère. Cependant, aucun des deux bureaux régionaux n'a respecté ses cibles la majeure partie du temps. Le Ministère prévoit intégrer ces données et les utiliser à titre d'indicateurs de rendement clés d'ici octobre 2017.

- *mettre en oeuvre des procédures visant à garantir que tous les rapports d'inspection sont affichés sur son site Web public.*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 que les rapports rédigés pour environ 8 % des inspections de notre échantillon, dont certains remontaient à 2011, n'étaient pas disponibles sur le site Web du Ministère. Celui-ci avait confirmé que 905 rapports d'inspection en tout n'avaient pas été téléchargés sur son site Web, ce qui représentait environ 10 % de toutes les inspections effectuées entre avril 2011 et décembre 2014. Le Ministère avait cité des erreurs administratives (par exemple des fichiers électroniques dont le transfert ne s'était pas effectué ou qui avaient été transférés au mauvais endroit) pour expliquer l'absence de certains rapports sur le site Web.

Depuis notre audit, le Ministère a élaboré un nouveau processus d'assurance de la qualité pour s'assurer qu'il affiche tous les rapports d'inspection achevés sur son site Web public. À chaque bureau régional, les adjoints administratifs utilisent un tableur de suivi dans lequel sont consignés tous les rapports d'inspection rédigés par des inspecteurs. Les rapports achevés sont téléchargés toutes les semaines sur le site Web, et les adjoints administratifs de chaque région sont tenus de vérifier que tous les rapports d'inspection figurant dans le tableur sont affichés sur le site Web du Ministère. Les adjoints administratifs doivent ensuite inscrire la date de la vérification dans le tableur à titre de preuve de leur examen.

Les rapports d'inspection doivent fournir davantage de renseignements utiles sur les foyers de soins de longue durée

Recommandation 10

Pour fournir au public de meilleurs renseignements pour décider du choix d'un foyer de soins de longue durée, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *résumer et déclarer le nombre de cas de non-conformité repérés, pour les foyers individuels et pour l'ensemble de la province, et la date à laquelle ils ont été corrigés;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2015, nous avions mentionné que, s'il était utile pour le public de connaître les problèmes qui ont été relevés dans un foyer durant une inspection, il serait encore plus utile que le Ministère indique dans un rapport si les cas de non-conformité ont été corrigés ou non ultérieurement ou qu'il compare les résultats d'un foyer à ceux des autres foyers dans la province.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait mis à jour son site Web principal afin d'y inclure un outil de recherche qui permet d'afficher les foyers de soins de longue durée par nom, par municipalité ou par centre d'accès aux soins communautaires ou RLISS. Le site Web inclut également des données à jour sur les inspections au cours des 12 derniers mois pour chaque foyer. Ces données, qui sont actualisées tous les trimestres, comprennent la date de la dernière inspection générale du foyer, le nombre de cas de non-conformité et d'ordres émis pour le foyer, et les résultats du foyer par rapport à la moyenne provinciale. Le site Web indique également à combien de reprises un foyer a fait l'objet d'une plainte, d'un signalement d'incident grave ou d'une inspection de suivi.

Malgré ces améliorations, le site Web du Ministère ne montre toujours pas le nombre de cas de non-conformité et d'ordres de conformité en suspens, et n'indique pas si ceux-ci ont été réglés (et à quel moment, le cas échéant). En outre, à l'heure actuelle, le Ministère publie les rapports d'inspection en ligne sur un site distinct, mais celui-ci ne fournit pas les mêmes renseignements sommaires sur la conformité que le site Web principal. Le Ministère nous a informés que des travaux supplémentaires sont en cours pour remanier le site Web, et que ces travaux devraient être achevés d'ici décembre 2018.

- *regrouper les résultats de ses inspections avec les renseignements sur la qualité des soins recueillis par d'autres entités telles que Qualité des services de santé Ontario et les centres d'accès aux soins communautaires afin de donner un portrait plus complet de la performance des foyers, notamment l'utilisation d'antipsychotiques, les listes d'attente, les ratios de dotation et d'autres indicateurs de la qualité des soins;*
État : Peu ou pas de progrès

Détails

Il était ressorti de notre audit que, outre le Ministère, d'autres organisations, comme Qualité des services de santé Ontario, l'Institut canadien d'information sur la santé et les centres d'accès aux soins communautaires, produisaient des rapports sur la qualité des services offerts par les foyers de soins de longue durée. Ces rapports incluaient des indicateurs tels que les temps d'attente, les heures de soins directs par résident par jour et le recours à la contention physique et aux antipsychotiques. Le Ministère n'avait pas essayé de regrouper les résultats de ses inspections avec les autres renseignements utiles disponibles dans ces rapports et de les publier. Ces renseignements permettraient de donner un portrait complet de la performance d'un foyer par rapport aux autres foyers ou à la moyenne provinciale.

Depuis notre audit, le Ministère a fait peu de progrès en vue de regrouper les résultats de ses inspections avec d'autres sources d'information. Bien que le site Web du Ministère offre des renseignements sommaires limités sur la conformité pour chaque foyer de soins de longue durée, il ne fournit pas d'autre information qui aiderait les utilisateurs à évaluer le rendement des foyers dans d'autres secteurs. Par conséquent, il n'est toujours pas possible de comparer les foyers entre eux sans procéder à un regroupement des données et des renseignements provenant de différentes sources, notamment le site Web sur les rapports d'inspection du Ministère, l'Institut canadien d'information sur la santé et Qualité des services de santé Ontario.

Dans le cadre des travaux en cours pour améliorer le site Web du Ministère, le Programme s'emploie à déterminer la meilleure façon d'intégrer les ensembles de données de Qualité des services de santé Ontario, ce qui permettra aux utilisateurs de disposer de renseignements plus utiles sur la qualité des services des foyers de soins de longue durée.

- *consulter les autres intervenants et tenir compte des pratiques exemplaires d'autres administrations pour élaborer une stratégie de compte rendu qui permettra au public de comparer et de classer les foyers d'après le niveau de conformité et les autres indicateurs de la qualité des soins par rapport à la moyenne provinciale.*
État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2017

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2015*, nous avions recommandé que l'Ontario examine les pratiques exemplaires d'autres administrations concernant l'utilisation d'indicateurs dans les rapports pour renseigner le public sur la performance d'un foyer par rapport aux autres. Au Royaume-Uni, par exemple, les résultats d'inspection étaient présentés sous la forme de cotes d'évaluation pour chaque foyer, allant de la cote « insuffisant » à la cote « remarquable » dans cinq catégories générales, à savoir traiter les gens avec respect, prodiguer des soins qui répondent aux besoins des gens, la sécurité, la dotation et la qualité de la gestion. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral utilisait un système d'évaluation à cinq étoiles regroupant ses rapports d'inspection sur la santé dans les foyers de soins infirmiers avec des ratios de dotation et des mesures de la qualité. Grâce au système d'évaluation, les gens pouvaient comparer les renseignements sur les foyers de soins infirmiers dans l'ensemble du pays.

Depuis notre audit, le Ministère a procédé à une analyse des pratiques exemplaires de différentes administrations concernant la communication de l'information sur les foyers de soins de longue

durée, et il a cerné plusieurs options pour améliorer le site Web, conformément aux recommandations que nous avions formulées. En outre, au cours de l'été 2017, le Ministère consulte des intervenants clés pour obtenir leurs commentaires sur les types de renseignements et les modes de présentation qui seraient utiles pour le public. Le Ministère prévoit élaborer une stratégie en matière de rapport d'ici novembre 2017.

L'affectation des inspecteurs nécessite une analyse plus approfondie

Recommandation 11

Pour que les préoccupations des résidents soient examinées de manière équitable dans l'ensemble de la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner et évaluer de façon périodique la charge de travail et l'efficience des inspecteurs dans les régions et prendre les mesures nécessaires pour remédier aux écarts imprévus.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2017

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère ne recueillait pas régulièrement les renseignements nécessaires pour évaluer le caractère approprié de l'affectation des inspecteurs, comme la charge de travail ou l'efficience des inspecteurs dans l'ensemble de la province.

En novembre 2015, le Ministère a chargé un expert-conseil d'effectuer un examen de la structure organisationnelle du Programme, ce qui incluait l'effectif d'employés et de cadres supérieurs, la charge de travail des inspecteurs, l'établissement des dossiers et les fonctions administratives. Le rapport de l'expert-conseil, livré en février 2016, comprenait un résumé des points forts et des principales lacunes du Programme, ainsi que des recommandations. Il mentionnait que, lorsque tous les postes sont pourvus et que les titulaires sont entièrement formés, le nombre d'inspecteurs semblait approprié aux fins de l'atteinte des résultats souhaités du Programme. Cependant, il indiquait également que le Programme ne disposait pas d'un nombre suffisant de gestionnaires, que les fonctions dispersées étaient trop nombreuses, et que les politiques, les procédures et les processus n'étaient pas appliqués de manière uniforme dans toutes les régions. Certaines des recommandations clés du rapport portaient sur la centralisation d'un certain nombre de fonctions, l'augmentation du nombre de gestionnaires et de superviseurs, et l'embauche d'employés additionnels pour l'unité centralisée d'établissement des dossiers. Le rapport recommandait également d'établir un juste équilibre concernant le nombre de foyers par bureau régional au moyen d'un possible remaniement des frontières géographiques ou d'une hausse du nombre de bureaux régionaux. Le Ministère s'efforce de mettre en oeuvre ces recommandations d'ici octobre 2017.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans le présent rapport de suivi, le Ministère a aussi élaboré un certain nombre de rapports de gestion pour aider les bureaux régionaux à évaluer leur charge de travail et à apporter les changements qui s'imposent, mais ces rapports ne sont pas automatisés et ne sont donc pas facilement accessibles. Un projet est en cours en vue de mettre en oeuvre de nouveaux logiciels qui aideront les bureaux régionaux à planifier les inspections, à gérer les ressources disponibles aux fins d'inspections et à communiquer les renseignements tels que les politiques, les lignes directrices et les pratiques exemplaires. Le Ministère prévoit mettre en oeuvre ces améliorations d'ici novembre 2017.

Le Ministère ne gère pas de manière efficace la qualité du travail des inspecteurs

Recommandation 12

Pour assurer la qualité et la cohérence du travail des inspecteurs dans l'ensemble de la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *revoir les procédures d'assurance de la qualité, notamment les inspections professionnelles et l'utilisation de listes de contrôle de l'audit postérieur à l'inspection, qui ont été mises en suspens et en évaluer la pertinence et l'utilité;*
État : En voie de mise en oeuvre d'ici janvier 2018

Détails

Durant notre audit, nous avions constaté que le Ministère avait élaboré des procédures d'assurance de la qualité en janvier 2013 (notamment des inspections professionnelles et des listes de contrôle de l'audit postérieur à l'inspection) pour vérifier si les politiques et les procédures avaient été suivies durant les inspections et pour déterminer les besoins de formation. Toutefois, ces mesures n'ont pas été mises en oeuvre parce que le Ministère s'est principalement employé à respecter l'engagement pris par le ministre d'effectuer des inspections générales de tous les foyers de soins de longue durée de la province avant la fin de 2014.

Après notre audit, le Ministère a revu ses procédures d'assurance de la qualité dans le cadre de son examen de la structure organisationnelle du Programme. Comme nous l'avons déjà mentionné dans le présent rapport, un expert-conseil a recommandé au Ministère de mettre en oeuvre une nouvelle fonction d'assurance de la qualité et d'affecter à celle-ci du personnel à temps plein. Le Ministère a aussi mis à jour ses politiques afin d'inclure des audits périodiques de la conformité des inspecteurs aux politiques du Programme, et il a élaboré des listes de contrôle de l'audit postérieur à l'inspection pour aider les examinateurs. Le Ministère a approuvé un certain nombre de nouveaux postes pour sa fonction d'assurance de la qualité et les activités d'audit postérieur à l'inspection, mais il ne les avait pas encore pourvus au moment de notre suivi. Par conséquent, mise à part l'unité centralisée d'établissement des dossiers, les bureaux régionaux n'effectuent pas d'audits du travail des inspecteurs postérieurs aux inspections. Le Ministère s'attend à ce que la fonction d'assurance de la qualité soit opérationnelle d'ici janvier 2018.

- *effectuer les examens de gestion du travail des inspecteurs à intervalles réguliers et en documenter les résultats;*
État : Peu ou pas de progrès

Détails

Notre audit de 2015 avait révélé que le Ministère avait mis en place des politiques à l'intention des gestionnaires régionaux et des responsables des équipes d'inspection chargés d'examiner et d'approuver les rapports d'inspection avant la rédaction finale, mais qu'il ne surveillait pas si ces examens étaient réellement effectués.

Au moment de notre suivi, mise à part l'unité centralisée d'établissement des dossiers, le Ministère n'effectuait pas d'audits du travail des inspecteurs postérieurs aux inspections et ne documentait pas régulièrement les résultats à ses bureaux régionaux. Le Ministère s'emploie actuellement à embaucher du personnel additionnel aux fins de l'exécution de ces audits postérieurs aux inspections.

- *regrouper et évaluer les résultats des examens de la qualité et les utiliser pour la formation.*
État : Peu ou pas de progrès

Détails

Le Ministère a réalisé peu de progrès, sinon aucun, en vue de regrouper et d'évaluer les résultats des examens d'assurance de la qualité. Comme nous l'avons déjà mentionné ci-haut, à l'heure actuelle, le Ministère n'exécute pas et ne documente pas d'audits postérieurs aux inspections pour la majorité de ses politiques et de ses procédures, mais il prévoit le faire une fois qu'il aura embauché du personnel supplémentaire. Il incombera à la nouvelle fonction d'assurance de la qualité de regrouper et d'évaluer les résultats des examens de la qualité, ce qui orientera l'élaboration de la formation des inspecteurs. Le Ministère entend également instaurer un modèle d'éducation centralisé selon lequel chaque bureau régional désignera un responsable de la formation qui sera chargé de fournir la formation et les

autres fonctions de soutien aux inspecteurs. Les responsables de la formation évalueront l'uniformité du travail des inspecteurs sur le plan de la conformité aux politiques et aux procédures du Programme.

Le Ministère ne mesure pas le rendement du programme

Recommandation 13

Pour garantir que le Programme d'inspection de la qualité des soins de longue durée remplit son mandat et que le rendement du programme est transparent pour le public, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *définir des indicateurs de rendement clés, établir des cibles raisonnables pour chaque indicateur et examiner toutes les cibles à intervalles réguliers pour s'assurer de leur pertinence;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2018

Détails

À la fin de notre audit de 2015, le Ministère s'employait encore à déterminer quels renseignements il pouvait et devrait recueillir pour surveiller le rendement du Programme. Il se penchait également sur les cibles à établir dans des domaines comme la charge de travail des inspecteurs et les délais d'exécution des inspections, de rédaction des rapports d'inspection et de suivi des ordres de conformité.

Depuis notre audit, le Ministère a établi des cibles officielles et des rapports de gestion pour surveiller des domaines comme le délai d'exécution des inspections, les plaintes, les incidents graves et les ordres de conformité non réglés, et la charge de travail des inspecteurs. Par exemple, comme nous l'avons déjà mentionné dans le présent rapport, des cibles sont dorénavant établies pour l'exécution d'inspections à la suite de plaintes et d'incidents graves, le suivi des ordres de conformité, et la communication des rapports d'inspection aux exploitants de foyers et au public. Le Ministère a mis au point des rapports de gestion pour tous ces éléments, sauf en ce qui concerne la communication des résultats des inspections. Au moyen de ces rapports de gestion, le Ministère a défini un certain nombre d'indicateurs de rendement clés dont il fera état dans le tableau de bord équilibré relatif au Programme. Le Ministère s'emploie actuellement à officialiser ce tableau de bord, ce qui devrait être fait d'ici avril 2018.

- *surveiller et évaluer les résultats réels par rapport à toutes les cibles établies et prendre des mesures correctives dès qu'une cible n'est pas atteinte;*

  État : Peu ou pas de progrès

Détails

Un thème récurrent dans notre audit de 2015 était que le Ministère n'avait pas clairement défini les résultats attendus ni établi de cibles afin d'évaluer l'efficacité du Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée. En l'absence de points de référence, le Ministère n'avait aucun moyen d'évaluer si les écarts régionaux dans des domaines tels que les délais d'exécution des inspections, le suivi des ordres de conformité et la communication publique des résultats des inspections indiquaient que certains foyers étaient plus efficients ou moins efficients que d'autres.

Depuis notre audit, le Ministère a intégré des cibles dans ses politiques, mais il ne s'emploie pas régulièrement à surveiller et à évaluer les résultats réels et à prendre des mesures correctives lorsque les cibles ne sont pas respectées. Le Ministère consacre une grande partie de ses efforts à automatiser les rapports de gestion mis au point pour surveiller les cibles établies et les indicateurs de rendement clé ainsi qu'à les intégrer à ses systèmes d'information, ce qui devrait être fait d'ici octobre 2017.

- *publier régulièrement les résultats réels par rapport aux cibles.*

  État : Peu ou pas de progrès

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère rendait compte publiquement d'une seule mesure de rendement, à savoir le nombre d'inspections générales effectuées au cours de l'année. Le nombre de plaintes ou d'incidents graves qui faisaient l'objet d'une inspection dans les délais prévus n'était pas communiqué au public.

Au moment de notre suivi, le Ministère ne fournissait toujours pas de renseignements sur d'autres mesures de rendement. Le Ministère s'emploie à mettre au point un tableau de bord équilibré relatif au Programme s'accompagnant d'un certain nombre d'indicateurs de rendement clés, mais ce projet a été interrompu jusqu'à ce que les postes de la nouvelle fonction d'assurance de la qualité, qui sera chargée de faire avancer le projet, aient été pourvus. Le Ministère n'a pas décidé s'il rendra publics les indicateurs de rendement clés faisant partie du tableau de bord équilibré relatif au Programme. Il prévoit que les travaux concernant ce tableau de bord seront achevés d'ici avril 2018.

Chapitre 1

Section **1.10**

Gestion des sites contaminés

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	**État des mesures recommandées**			
		Pleinement mise en œuvre	**En voie de mise en œuvre**	**Peu ou pas de progrès**	**Ne sera pas mise en œuvre**
Recommandation 1	2	2			
Recommandation 2	2	1		1	
Recommandation 3	1	1			
Recommandation 4	2	2			
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	2	2			
Recommandation 7	2		1	1	
Total	**12**	**8**	**2**	**2**	**0**
%	**100**	**66**	**17**	**17**	**0**

Conclusion globale

Selon l'information que les ministères et le bureau du contrôleur provincial nous ont fournie, au 23 juin 2017, des 7 recommandations consistant en 12 mesures que nous avons formulées dans notre *Rapport annuel 2015*, 8 (66 %) avaient été pleinement mises en œuvre. Les ministères et le Bureau du contrôleur provincial ont réalisé des progrès dans la mise en œuvre de deux autres (17 %) mesures recommandées.

Par exemple, le gouvernement a désigné un organisme central de surveillance ayant la responsabilité globale de gérer les sites contaminés. En outre, un répertoire informatisé et centralisé de tous les sites contaminés de la province a été créé et mis en application. De plus, les ministères ont mis la dernière main au modèle d'établissement de l'ordre de priorité des risques dont ils se serviront pour évaluer toutes les propositions de financement de travaux d'assainissement. En outre, le Bureau du contrôleur provincial est en voie de parachever sa politique et ses lignes directrices sur les rapports comptables et financiers pour la contamination environnementale.

Toutefois, il y a eu peu de progrès ou encore aucun progrès à l'égard de deux mesures. Il faudra plus de temps pour y donner suite pleinement, plus particulièrement :

- donner au public accès à l'information sur les sites contaminés pour lesquels le gouvernement a comptabilisé un passif;
- fournir aux ministères des lignes directrices pour l'exécution d'un examen annuel de leurs estimations du passif et surveiller attentivement le passif déclaré par les ministères pour s'assurer que les rajustements nécessaires sont effectués avant l'inclusion du passif dans les états financiers consolidés de la province.

L'état des mesures prises à l'égard de chacune de nos recommandations est décrit dans le présent rapport.

Contexte

Les gouvernements ont la responsabilité de nettoyer certains sites sur leur territoire qui ont été contaminés par des produits chimiques ou par d'autres matières qui représentent un danger pour l'environnement ou pour la santé humaine.

En Ontario, un certain nombre de lois provinciales portent sur la protection de l'environnement et la contamination. La loi la plus complète est la *Loi sur la protection de l'environnement*, qui prescrit que si la contamination dans une zone dont la province est responsable a ou peut avoir une conséquence préjudiciable pour l'environnement ou pour la santé humaine, le gouvernement doit nettoyer la zone en question. Plusieurs ministères et organismes provinciaux partagent la responsabilité des sites contaminés de la province. Ils sont :

- le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique;
- le ministère des Richesses naturelles et des Forêts;
- le ministère du Développement du Nord et des Mines;
- le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure;
- le ministère des Transports;
- le ministère du Logement;
- les organismes gouvernementaux, comme la Société d'exploitation de la Place Ontario et la Société ontarienne d'hypothèques et de logement.

Pour s'acquitter de la responsabilité de nettoyer les sites contaminés, les gouvernements ont besoin de systèmes robustes pour repérer les sites dans leur territoire, évaluer la nature et l'étendue de la contamination, mettre en œuvre des programmes pour atténuer les risques que représentent ces sites pour le public et l'environnement et procéder à l'assainissement des sites pour un usage futur.

À la date de notre audit en 2015, nous avons constaté qu'il y avait des lacunes dans les processus utilisés par le gouvernement pour déterminer, évaluer et déclarer son passif au titre des sites contaminés. Nous sommes certes satisfaits des efforts déployés par le gouvernement pour déterminer tous les sites contaminés dont il assume la responsabilité financière, mais nous aimerions qu'il continue de s'efforcer d'améliorer l'estimation de son passif au titre de ces sites à l'avenir.

Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de surveillance centralisée de la façon dont les ministères géraient leurs sites contaminés et estimaient leur passif à cet égard.

Voici d'autres observations importantes :

- Le gouvernement avait besoin d'un répertoire centralisé des sites contaminés. Autrement, il est difficile d'obtenir un tableau complet des sites contaminés du gouvernement ou de suivre les progrès de leur gestion. Nous avons relevé quelques cas où plus d'un ministère a déclaré être responsable du même site contaminé.
- La province avait besoin d'un processus pangouvernemental d'établissement de l'ordre de priorité des sites contaminés à haut risque qui doivent être assainis. En l'absence d'un modèle qui regroupe tous les sites contaminés

et les classe par ordre de priorité, le gouvernement risque de financer l'assainissement de sites ayant une faible priorité et de négliger des sites ayant un plus grand impact sur la santé et la sécurité du public.

- Le gouvernement n'a ni plan global ni stratégie de financement globale en place pour l'assainissement de ses sites contaminés. Même s'il avait repéré ses sites contaminés présentant un risque élevé, il n'avait pas de responsable principal pour gérer le processus d'assainissement selon une perspective pangouvernementale.
- Sans directive claire, les ministères sont susceptibles de faire des erreurs dans la comptabilisation et le compte rendu du passif associé à leurs sites contaminés. Le Bureau du contrôleur provincial a fourni aux ministères des lignes directrices sur la mise en œuvre d'une nouvelle norme comptable à cet égard. Ces lignes directrices ont certes été utiles, mais le Bureau du contrôleur provincial devrait fournir aux ministères des lignes directrices officielles supplémentaires dans plusieurs domaines, par exemple préciser les types de coûts à inclure dans le calcul du passif, donner des précisions sur l'application des techniques de la valeur actualisée (quand et comment les appliquer) et fournir des méthodes d'estimation du passif en l'absence d'une évaluation environnementale de site.
- La documentation à l'appui du calcul du passif associé aux sites contaminés laissait à désirer. Sans une documentation adéquate, il y a un risque que le nombre de sites contaminés dont le gouvernement est responsable ou que les coûts associés à leur assainissement soient incorrectement évalués. Il y a également le risque de perdre des renseignements essentiels si les employés qui possèdent des connaissances dans ces domaines quittent leur emploi au gouvernement.
- Le gouvernement n'a ni politiques ni processus pour mettre à jour les estimations du passif relié à l'assainissement des sites contaminés. Il faut que les ministères surveillent leurs sites et les examinent chaque année pour déterminer s'il est nécessaire de mettre à jour les évaluations environnementales de sites ou de réviser les estimations du passif pour tenir compte des changements technologiques, de l'évolution de l'état des sites, des changements apportés aux normes environnementales, des fluctuations de l'inflation ou d'autres facteurs.

Nous avons formulé 7 recommandations assorties de 12 mesures visant à apporter des améliorations, et les ministères nous ont indiqué qu'ils s'engageaient à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué nos travaux de suivi entre le 1er avril 2017 et le 23 juin 2017. Nous avons obtenu du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères une déclaration écrite selon laquelle ils nous ont fourni des renseignements complets et à jour, au 1er septembre 2017, de l'état des recommandations que nous avions formulées lors de l'audit initial, il y a deux ans.

Besoin d'une surveillance centralisée des sites contaminés

Recommandation 1

Pour que les sites contaminés dont le gouvernement est responsable soient désignés et correctement évalués et que le passif de la province soit défini et estimé en temps opportun :

- *le gouvernement doit désigner une unité centrale ou un groupe ministériel assumant*

la responsabilité globale de la gestion des sites contaminés;
État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de surveillance ministérielle centralisée des processus de gestion de leurs sites contaminés et d'estimation de leurs passifs au titre de ces sites. Sans une supervision adéquate, il est rare que des initiatives gouvernementales soient mises en œuvre de manière efficace ou dans les délais prévus. Cette absence de surveillance, en bout de ligne, est la cause de la plupart des erreurs et des problèmes exposés dans notre rapport de 2015.

En février 2017, le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement a chargé le Comité directeur interministériel des sous-ministres adjoints des sites contaminés (le Comité directeur) de la mise en œuvre et de la gestion de l'approche coordonnée à l'égard des sites contaminés provinciaux. Le ministère de l'Environnement et des Changements climatiques assure la présidence du Comité directeur. Les ministères demeurent responsables de l'inventaire des sites contaminés, conformément aux directives du Comité directeur. Par conséquent, le Comité directeur assume la responsabilité générale de la gestion des sites contaminés provinciaux.

- *Le Comité directeur interministériel des sous-ministres adjoints des sites contaminés doit se réunir à nouveau afin d'exercer un rôle de surveillance jusqu'à la mise en place de cette fonction ou d'une équipe coordonnée.*
  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Le Comité directeur s'est réuni à nouveau le 1er novembre 2016. Il compte des représentants des six ministères qui ont des sites contaminés. Des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances ont été invités à participer à titre d'observateurs afin de fournir des conseils. Au mois de juin 2017, le Comité directeur s'était réuni à six reprises à la suite de la réunion du mois de novembre 2016.

Des améliorations s'imposent dans le suivi, l'établissement de l'ordre de priorité et le financement des travaux d'assainissement des sites contaminés

Recommandation 2

Pour que le gouvernement ait un tableau complet de son passif actuel et éventuel au titre des sites contaminés, les ministères intervenants doivent veiller :

- *à la création et à la mise en œuvre d'un répertoire informatisé et centralisé de tous les sites contaminés;*
  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

À la date de notre audit en 2015, nous avons constaté qu'il fallait un répertoire centralisé des sites contaminés. En l'absence d'un tel répertoire, il est difficile de dresser un tableau complet de la gestion des sites contaminés du gouvernement ou d'en assurer le suivi. En novembre 2016, le gouvernement a commencé à héberger des renseignements sur le répertoire centralisé des sites contaminés dans le système d'information sur les terres du ministère des Richesses naturelles et des Forêts. Ce système est accessible à tous les ministères ayant des responsabilités à l'égard de sites contaminés.

- *le public a accès à de l'information sur les sites contaminés pour lesquels le gouvernement a comptabilisé un passif.*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Lors de notre audit en 2015, nous avons encouragé le gouvernement à publier de l'information sur tous les sites contaminés. Nous avons constaté que le gouvernement fédéral fournit déjà sur chacun de ses sites contaminés de l'information à laquelle le

public peut accéder en ligne. À l'époque, les ministères ont répondu qu'ils commenceraient une analyse pour orienter les décisions sur l'accès du public à l'information sur les sites contaminés. À l'heure actuelle, le gouvernement a fait peu de progrès relativement à cette mesure recommandée.

De nombreux travaux sont en suspens quant à la portée et à la nature de l'accès du public à l'information sur les sites contaminés. Il s'agit notamment de travaux stratégiques mettant en cause tous les ministères concernés, de la recherche sur la quantité de renseignements fournis au public sur les sites contaminés par d'autres administrations à l'appui des considérations stratégiques futures, et de l'élaboration d'un document décrivant les options d'accès du public aux fins d'approbation par le Comité directeur.

Recommandation 3

Pour que l'assainissement des sites à priorité élevée soit systématiquement financé avant celui des sites à faible priorité, les ministères intervenants doivent parachever le modèle d'établissement de l'ordre de priorité des risques et veiller à ce que les ministères l'utilisent pour évaluer toutes les propositions de financement de travaux d'assainissement.

État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Au cours de notre audit en 2015, nous avons constaté que les sites présentant un risque élevé devaient être mis en ordre de priorité aux fins des travaux d'assainissement. En l'absence d'un modèle d'établissement de l'ordre de priorité des risques dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario regroupant tous les sites contaminés et les classant par ordre de priorité, le gouvernement risquait de financer l'assainissement de sites ayant une faible priorité avant celui des sites ayant un plus grand impact sur la santé et la sécurité du public.

Le modèle d'établissement de l'ordre de priorité des risques a été finalisé en novembre 2016. Il utilise des données d'information uniformes pour évaluer et coter le risque pour la santé et la sécurité du public et l'environnement naturel posé par la contamination sur chaque site. Lorsqu'il est utilisé conjointement avec les renseignements tirés du répertoire centralisé des sites contaminés, le modèle fournit une cote des niveaux de risque approximatifs que pose chaque site. Cela permet aux ministères de comparer les résultats entre les sites contaminés de la province.

La liste de priorité des sites contaminés a été examinée en novembre 2016 par le Comité directeur, qui a recommandé que les ministères utilisent cette liste lors du processus d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes de l'automne de 2017 pour appuyer leurs demandes de financement afin d'assainir les sites actuels ayant les plus grandes priorités.

Recommandation 4

Pour que les ministères disposent de ressources suffisantes pour procéder à l'assainissement prudent de leurs sites présentant des risques élevés, les ministères intervenants doivent :

- *coordonner l'élaboration d'un plan à long terme pour l'assainissement des sites contaminés de la province. Le plan doit incorporer une stratégie tant pour le financement annuel que pour le financement à long terme;*

  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Lors de notre audit en 2015, nous avons constaté que le gouvernement n'avait pas de stratégie de financement globale ni de ressources affectées spécifiquement à la gestion de ses sites contaminés. L'absence d'une stratégie de financement et d'affectation des ressources pouvait exposer le public à des risques à long terme sur le plan de la santé ou de l'environnement.

Les présentations des ministères sur le processus d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes de 2017-2018 étaient assorties d'un plan à long terme, coordonné par le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de

changement climatique, décrivant les besoins de trésorerie pour les travaux d'assainissement de 65 sites. Dans le cadre des processus futurs de production de rapports trimestriels et d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes, le gouvernement continuera d'examiner les mises à jour et les passifs des ministères ainsi que le processus de détermination de nouveaux sites et leur incidence. La présentation de 2017-2018 tient compte de la stratégie de financement annuelle et à long terme pour assainir les sites contaminés de la province. Cette stratégie comprend un plan pour assainir 65 sites au cours des 8 années suivantes.

- *présenter à intervalles réguliers au Conseil du Trésor un rapport consolidé sur la progression de l'assainissement des sites selon leurs plans annuels et à long terme.*
  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Lors de l'audit de 2015, nous avons constaté que le gouvernement avait besoin d'un système de rapports périodiques sur les progrès réalisés dans l'assainissement des sites contaminés. Ce processus garantirait que les décisions en matière de financement sont examinées continuellement et révisées au besoin pour tenir compte des renseignements les plus récents, et que les plans sont modifiés en conséquence pour que les ressources soient affectées aux sites qui présentent les plus grands risques.

Les ministères ont chacun présenté au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement, dans le cadre du processus d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes de 2017-2018, leur plan pour assainir les sites contaminés. Ces six présentations ont été consolidées et examinées par le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement lors d'une réunion. En juillet 2017, dans le cadre des processus de production de rapports trimestriels et d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes, il y a eu une seule présentation consolidée, qui a fait état des progrès réalisés par les ministères dans l'assainissement des sites contaminés et dans la réalisation du plan à long terme.

Des améliorations doivent être apportées au processus d'estimation du passif

Recommandation 5

Pour assurer le caractère raisonnable et cohérent du calcul de l'estimation courante du passif du gouvernement au titre des sites contaminés, la Division du contrôleur provincial doit fournir aux ministères des lignes directrices officielles sur le mode de comptabilisation et d'évaluation de ce passif.
État : En voie de mise en œuvre.

Détails

Notre audit de 2015 a révélé que des lignes directrices améliorées sont nécessaires pour assurer des estimations cohérentes du passif au sein des ministères, car en l'absence de directives claires, ces derniers sont susceptibles de faire des erreurs dans la comptabilisation et le compte rendu de leurs sites contaminés. Nous avons également noté que le Bureau du contrôleur provincial pourrait réduire ce risque en fournissant aux ministères des lignes directrices supplémentaires dans plusieurs domaines, notamment :

- préciser les types de coûts à inclure dans le calcul du passif;
- donner des précisions sur l'application, le cas échéant, des techniques de la valeur actualisée (quand et comment les appliquer);
- fournir des méthodes d'estimation du passif en l'absence d'une évaluation environnementale de site.

En juin 2017, le Bureau du contrôleur provincial en était à la dernière étape de l'examen de la version définitive de sa politique et de ses lignes directrices sur les rapports comptables et financiers pour la contamination environnementale. Cette politique et ces lignes directrices devraient être rendus publiques à la fin de septembre 2017. La

date de mise en œuvre prévue sera rétroactive au 1er avril 2017 pour l'exercice financier 2017-2018.

Recommandation 6

Pour que les décisions et les estimations du coût de l'assainissement des sites contaminés reposent à l'avenir sur les meilleurs renseignements disponibles et pour prévenir les erreurs et les incohérences, les ministères intervenants doivent :

- *améliorer la documentation justificative qu'ils conservent pour les estimations du passif au titre des sites contaminés. La documentation devrait comprendre des explications sur les moyens qui ont été pris pour désigner les sites contaminés, les approches axées sur le risque qui ont été utilisées pour désigner les sites qui présentent un risque élevé, les stratégies d'assainissement qui ont été choisies et la façon dont elles l'ont été, ainsi que les hypothèses qui ont été posées pour déterminer et estimer le passif;*

  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Au cours de notre audit de 2015, nous avons constaté que la documentation des ministères à l'appui des estimations de leur passif au titre des sites contaminés était souvent incomplète. Sans une documentation suffisante, il y a un risque d'évaluation inexacte du nombre de sites contaminés dont le gouvernement est responsable ou des coûts d'assainissement qui y sont associés. Nous avons relevé les aspects suivants qui nécessitaient une amélioration :

- documentation insuffisante des processus de détermination des sites;
- documentation insuffisante des approches axées sur le risque;
- documentation insuffisante des stratégies d'assainissement;
- application incohérente de la méthode d'évaluation.

Depuis notre audit, les ministères ont amélioré la qualité de leur documentation concernant les estimations du passif au titre des sites contaminés. La documentation des ministères pour les sites contaminés dont ils sont responsables comprend ce qui suit à l'heure actuelle :

- des explications des moyens qui ont été pris pour désigner les sites contaminés;
- les approches axées sur le risque qui ont été utilisées pour désigner les sites qui présentent un risque élevé;
- les stratégies d'assainissement qui ont été choisies et la façon dont elles l'ont été;
- les hypothèses qui ont été posées pour déterminer et estimer le passif.

- *examiner à intervalles réguliers des sites qui ont été classés comme présentant un faible risque pour s'assurer que cette classification demeure valide.*

  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Tous les ministères ont mis en place un processus d'examen annuel des sites présentant un faible risque pour s'assurer que cette classification demeure valide. À l'heure actuelle, il n'y a qu'un seul site classé comme présentant un faible risque sur la liste de priorité des sites contaminés pour la province. Le ministère responsable de ce site suit le processus chaque année.

Recommandation 7

Pour que les estimations du passif au titre des sites contaminés tiennent compte des nouveaux renseignements pertinents disponibles :

- *les ministères intervenants doivent mettre en œuvre un processus d'examen annuel de toutes leurs estimations du passif. Ce processus doit comprendre un examen des coûts d'assainissement cumulatifs engagés et une évaluation de ces coûts en lien avec le passif comptabilisé pour déterminer si l'estimation du passif doit être actualisée;*

  État : En voie de mise en œuvre.

Détails

Notre audit de 2015 a révélé que le gouvernement n'avait ni politique ni processus exigeant que les ministères incorporent les nouveaux renseignements dont ils disposent à leurs évaluations des sites contaminés et à leurs estimations du passif à ce titre. Sans processus formel de mise à jour, il y a un risque que les calculs qui étayent le passif déclaré du gouvernement au titre des sites contaminés perdent de leur exactitude au fil du temps.

À l'heure actuelle, cinq des six ministères disposent d'un processus pour examiner chaque année toutes les estimations de leur passif. Ce processus annuel comprend un examen des coûts engagés à ce jour aux fins des travaux d'assainissement, ainsi qu'un examen de toute nouvelle information pouvant entraîner une modification de l'estimation du passif. Par conséquent, cette recommandation est pleinement mise en œuvre pour cinq des six ministères.

Toutefois, cette recommandation est en voie de mise en œuvre pour l'un des six ministères. Le ministère qui reste examine et met à jour chaque année ses estimations du passif, mais ce processus ne comprend pas tous les sites. Dans le cas des sites qui ne font pas à l'heure actuelle l'objet d'un examen annuel, le Ministère prévoit examiner et mettre à jour les estimations antérieures du passif pour ses sites avec les résultats des évaluations à jour. Ces évaluations seront effectuées sur une période de trois ans débutant le 1er avril 2017 et se terminant le 31 mars 2020.

- *une fois établi, l'unité centrale ou le groupe ministériel doit fournir aux ministères des lignes directrices pour le déroulement de cet exercice annuel et surveiller attentivement le passif déclaré par les ministères pour s'assurer que les rajustements nécessaires sont effectués avant l'inclusion du passif dans les états financiers consolidés de la province.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En juin 2017, le Comité directeur attendait que la politique et les lignes directrices sur les rapports comptables et financiers pour la contamination environnementale (la politique et les lignes directrices) soient finalisées avant d'aller de l'avant avec cette mesure recommandée. Ainsi qu'il est indiqué dans la **recommandation 5**, en juin 2017, le bureau du contrôleur provincial en était à la dernière étape de l'examen de la politique et des lignes directrices. La date prévue de mise en œuvre de la politique et des lignes directrices sera rétroactive au 1er avril 2017 pour l'exercice financier 2017-2018. Le Comité directeur compte examiner la version finale de la politique et des lignes directrices en vue d'élaborer un ensemble unique de directives cohérentes pour donner suite à notre recommandation de 2015. Il prévoit que cette trousse unique sera disponible à la fin de l'automne de 2017 et qu'elle pourra être utilisée par les ministères à l'appui de leurs activités de fin d'exercice de 2017-2018.

Chapitre 1

Ministère du Développement du Nord et des Mines

Section 1.11 Programme des mines et des minéraux

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.11 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	3	1	1	1	
Recommandation 2	3			3	
Recommandation 3	1	1			
Recommandation 4	2	1		1	
Recommandation 5	4	3	1		
Recommandation 6	3	1		2	
Recommandation 7	1		1		
Recommandation 8	1			1	
Recommandation 9	3	1	1	1	
Recommandation 10	2		1	1	
Recommandation 11	2		2		
Recommandation 12	2	1	1		
Recommandation 13	1		1		
Total	**28**	**9**	**9**	**10**	**0**
%	**100**	**32**	**32**	**36**	**0**

Conclusions générales

D'après les renseignements que nous avait fournis le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) au 31 juillet 2017, 32 % des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* étaient pleinement mises en oeuvre au 31 juillet 2017. Le Ministère avait également réalisé des progrès dans la mise en oeuvre de 32 % des mesures recommandées. Cependant, le Ministère avait fait peu ou pas de progrès à l'égard de 36 % des mesures recommandées.

Dans l'ensemble, le Ministère a pris les mesures suivantes :

- mise en oeuvre d'un système de surveillance et de suivi de tous les projets géoscientifiques en cours;
- amélioration du processus de rapport sur l'utilisation des paiements de transfert versés aux collectivités autochtones de la région du Cercle de feu;
- embauche d'un coordonnateur des plans de fermeture chargé d'examiner tous les plans de fermeture de mine et de veiller à ce que les examens techniques requis aient été réalisés par un spécialiste compétent;
- amélioration du processus d'examen de la réhabilitation des mines par les propriétaires privés avant de remettre une partie des garanties financières. Cette mesure de diligence raisonnable accrue vise à s'assurer que l'exploitation de la mine est conforme au plan de fermeture.

Cependant, certains aspects n'étaient pas encore au point, notamment ceux-ci :

- évaluation des activités de promotion actuelles visant à encourager l'investissement et de la pertinence de mettre en oeuvre de nouvelles stratégies plus adéquates;
- établissement d'un plan détaillé pour le développement du Cercle de feu assorti de résultats mesurables, évaluation régulière des progrès réalisés vers l'atteinte de ces résultats et reddition de comptes à ce sujet;
- inspection de toutes les mines abandonnées à risque élevé qui n'ont pas été inspectées ces cinq dernières années, afin de déterminer si elles présentent des risques pour la sécurité publique;
- mise à jour, s'il y a lieu, des paiements d'impôts, de redevances et de droits miniers pour s'assurer que les Ontariens touchent une juste part de la valeur des ressources minières exploitées dans la province.

Contexte

Le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) est responsable de surveiller le secteur minier, conformément à la *Loi sur les mines* (la Loi). L'Ontario est le plus important producteur de minéraux au Canada, représentant le quart de la production minière canadienne. La Loi et ses règlements connexes visent à encourager la mise en valeur des ressources minières en tenant compte des droits actuels ou issus de traités des peuples autochtones, et en réduisant les effets néfastes sur la santé et la sécurité publiques et sur l'environnement.

Les responsabilités prévues par la Loi sont assumées par la Division des mines et des minéraux du Ministère ainsi que par son Secrétariat du développement du Cercle de feu (le Secrétariat), qui est chargé de surveiller la mise en valeur des gisements minéraux dans le Cercle de feu, situé dans le Nord de l'Ontario. En 2016-2017, la Division des mines et des minéraux comptait plus de 253 employés à temps plein et a dépensé 40 millions de dollars.

Il est ressorti de notre audit de 2015 que le Ministère avait fait preuve d'un manque d'efficacité pour ce qui est d'encourager la mise en valeur des minéraux en temps opportun. Selon l'édition 2014 d'une enquête annuelle de l'Institut Fraser auprès des sociétés d'extraction et d'exploration minières, l'Ontario se classait au neuvième rang des provinces et territoires canadiens au chapitre de l'attractivité de l'investissement dans l'exploration minière, bien qu'il applique l'un des taux d'impôt sur l'exploitation minière les plus bas au pays. En septembre 2015, le taux effectif marginal d'imposition des sociétés minières en Ontario n'était que de 5,6 %, ce qui était considérablement inférieur au taux national moyen de 8,6 %. Les dépenses en exploration en Ontario ont toutefois atteint un sommet de 1,1 milliard de dollars en 2011, et avaient diminué de plus de 50 % en 2014.

Nous avions aussi constaté que le montant des impôts et des redevances perçus auprès des sociétés

minières au cours des 20 années ayant précédé le rapport correspondait en moyenne à moins de 2 % de la valeur des minéraux extraits. L'Ontario avait en outre perçu de très faibles redevances de la seule mine de diamants de la province. Le Ministère n'avait pas mis en place de processus adéquats pour gérer les plans de fermeture de mine et la réhabilitation des mines abandonnées.

En 2010, le gouvernement a mis sur pied le Secrétariat du développement du Cercle de feu, qui est chargé de consulter les peuples autochtones, les habitants du Nord de l'Ontario et la collectivité minière ainsi que de travailler avec ceux-ci pour favoriser le développement durable du Cercle de feu. Le Secrétariat compte 19 employés à temps plein dans ses bureaux de Sudbury, de Thunder Bay et de Toronto. Depuis son établissement, il a engagé des dépenses de fonctionnement s'élevant à plus de 19,5 millions de dollars.

Le Cercle de feu est une région située dans les basses terres de la baie James, à environ 500 kilomètres au nord-est de Thunder Bay. Elle a une superficie d'environ 5 000 kilomètres carrés, et la plupart des gisements découverts jusqu'ici se trouvent dans une parcelle de 20 kilomètres de long. En 2001, d'importants gisements de nickel, de cuivre, de zinc et de platine ont été repérés. C'est toutefois la découverte des premières quantités commerciales de chromite en Amérique du Nord, en 2008, qui a suscité un vif intérêt pour cette région. La chromite est un minerai utilisé pour produire du ferrochrome, un alliage essentiel à la fabrication de l'acier inoxydable et qui fait l'objet d'une forte demande à l'échelle du globe. On estime que le gisement de chromite représente au moins 220 millions de tonnes de minerai, ce qui en ferait l'un des plus importants gisements dans le monde. Les gisements de chromite et de nickel dans cette région ont une valeur potentielle estimative de 60 milliards de dollars. Cette découverte dans le Cercle de feu constitue l'une des plus importantes occasions d'exploitation minière dans la province. Cependant, au moment de notre audit, on était encore loin du moment où les gisements pourraient commencer à être exploités, et le Ministère n'avait pas établi de plan ou d'échéancier détaillés pour le développement de la région.

Les autres constatations importantes soulignées dans notre *Rapport annuel 2015* comprenaient ce qui suit :

- Il se peut que les stratégies de promotion du Ministère soient inefficaces, et le Ministère a mis du temps à rendre les données géoscientifiques accessibles à l'industrie minière. Des projets de cartographie devant être achevés en 2014 accusaient un retard de 19 mois en moyenne. Par ailleurs, plus de 1 250 évaluations géologiques produites depuis 2013 n'avaient pas encore été rendues accessibles au public au moyen d'une base de données interrogeable. Par conséquent, les promoteurs éventuels ne pouvaient accéder facilement à ces renseignements techniques afin de repérer les occasions d'exploration et de mise en valeur des minéraux.
- Les investissements ont été retardés à cause du manque de clarté quant aux exigences relatives au processus de consultation des collectivités autochtones.
- Le Ministère n'avait pas estimé le coût total de la réhabilitation des 4 400 sites miniers abandonnés en Ontario depuis 1993, et il ne connaissait donc pas le coût actuel de ces travaux de réhabilitation. Il n'avait pas non plus établi de plan à long terme pour la réhabilitation des sites miniers abandonnés. Le Ministère a récemment déterminé que les coûts de la réhabilitation des 56 sites présentant les risques les plus élevés totalisaient à eux seuls 372 millions de dollars. Il ne disposait toutefois d'aucun plan aux fins de l'établissement du coût estimatif détaillé pour les autres sites, dont les coûts de réhabilitation pourraient aller de 163 millions à 782 millions de dollars.
- Le Ministère avait procédé à des activités minimales d'inspection et de suivi des mines abandonnées, et il n'avait inspecté que 6 % des mines abandonnées (248 de celles-ci) en

vue de s'assurer qu'elles ne présentaient pas de risques pour la santé publique et l'environnement. Des 362 mines considérées comme présentant un risque élevé, seulement 142 avaient été inspectées.

- L'éloignement du Cercle de feu fait en sorte que des investissements importants dans l'infrastructure sont requis pour faciliter l'accès à cette région et en favoriser le développement. En 2014, le gouvernement de l'Ontario a affecté un montant d'un milliard de dollars à l'infrastructure de la région, sous réserve de l'octroi d'un financement de contrepartie par le gouvernement du Canada. Toutefois, le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à fournir un tel financement en raison de l'absence de plans détaillés en matière de développement. L'engagement financier pris par la province ne suffira pas à lui seul à combler les besoins en infrastructure de la région.
- Il n'y avait pas encore eu d'extraction de minéraux dans le Cercle de feu. En 2013, une société minière d'envergure internationale qui détenait les droits d'exploitation des gisements de chromite dans le Cercle de feu s'est retirée et a vendu la majeure partie de ces droits à une petite société minière canadienne. La société canadienne n'avait à ce moment établi aucun plan en vue d'exploiter les gisements de chromite. La plupart des gisements de chromite demeurent inaccessibles aux autres investisseurs éventuels à moins que la société canadienne consente à leur vendre ses droits.

Dans notre rapport, nous recommandions notamment au Ministère de prendre les mesures suivantes :

- évaluer les activités de promotion actuelles visant à encourager l'investissement ainsi que la pertinence de mettre en oeuvre de nouvelles stratégies plus adéquates;
- veiller à préciser les exigences relatives au processus de consultation des Autochtones et faire en sorte qu'elles soient facilement compréhensibles pour les investisseurs;
- établir un plan détaillé pour le développement du Cercle de feu assorti de résultats mesurables, évaluer régulièrement les progrès réalisés vers l'atteinte de ces résultats et rendre des comptes à ce sujet;
- inspecter toutes les mines abandonnées à risque élevé qui n'ont pas été inspectées ces cinq dernières années, afin de déterminer si elles présentent des risques pour la sécurité publique;
- examiner et, s'il y a lieu, mettre à jour les paiements d'impôts, de redevances et de droits miniers pour s'assurer que les Ontariens touchent une juste part de la valeur des ressources minières exploitées dans la province.

Le rapport contenait 13 recommandations, qui regroupaient 28 mesures à prendre pour donner suite aux constatations découlant de l'audit.

Le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril et le 31 juillet 2017. Le ministère du Développement du Nord et des Mines a confirmé, dans une déclaration écrite datant du 1er septembre 2017, qu'il nous avait fourni tous les renseignements à jour à propos de l'état des recommandations formulées dans notre audit initial il y a deux ans.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

L'Ontario pourrait en faire plus pour attirer l'investissement dans le secteur minier

Recommandation 1

Afin d'attirer plus d'investissements dans le secteur minier de la province, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- *évaluer pleinement le rapport coût-efficacité de ses activités de promotion actuelles visant à encourager l'investissement et déterminer si de nouvelles stratégies plus adéquates devraient être mises en oeuvre (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre* Rapport annuel 2005*);*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre audit en 2015, le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) appliquait sa stratégie de promotion de 2012 pour promouvoir l'Ontario en tant que destination de choix à l'échelle internationale pour l'exploration, l'exploitation et les investissements miniers. Les activités recensées dans la stratégie comprenaient ce qui suit :

- forger des relations avec l'industrie et d'autres intervenants;
- amener les médias à diffuser le message que l'Ontario est activement à la recherche de nouveaux investissements dans le secteur minier;
- assurer une présence aux événements et aux salons professionnels internationaux et nationaux;
- établir une collectivité en ligne pour le secteur afin de mobiliser les publics cibles.

Nous avions toutefois constaté que les efforts de promotion du Ministère consistaient en majeure partie à participer tous les ans à environ cinq événements liés au commerce et à l'investissement; le Ministère n'avait pas évalué l'efficacité de ses efforts de promotion, et il n'avait pas cherché à déterminer si la gamme d'activités qu'il menait permettait de maximiser l'exposition à des investisseurs éventuels.

Depuis notre audit, le Ministère a intégré sa stratégie de marketing visant le secteur minier à ses autres activités de promotion du commerce et de l'investissement, qui ciblent et mobilisent des entreprises afin d'attirer de nouveaux investissements dans le Nord de l'Ontario, y compris dans le secteur minier.

En novembre 2016, le Ministère a approuvé une nouvelle stratégie de promotion du commerce et de l'investissement pour stimuler la création d'emploi, l'investissement et l'amélioration du commerce dans tout le Nord de l'Ontario. Cette stratégie comprenait entre autres la promotion d'occasions d'investissement dans le secteur minier de la province. Les mesures du rendement prévues dans la stratégie comprenaient :

- la valeur (en dollars) des occasions d'exportation recensées;
- le nombre de nouveaux investisseurs potentiels;
- le nombre de transactions d'investissement conclues facilitées par la stratégie et débouchant sur des emplois directs;
- le nombre de transactions d'investissement conclues facilitées par la stratégie et les montants investis.

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas commencé à surveiller ces mesures du rendement pour le secteur minier et à évaluer la rentabilité de ses stratégies de marketing.

- *mener à terme les projets de cartographie géologique et téléverser rapidement les rapports définitifs, y compris les rapports d'évaluation géologique produits par des prospecteurs, afin de faciliter l'utilisation de ces renseignements par des prospecteurs éventuels;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

À partir de l'information recueillie au moyen d'études géologiques et de visites sur le terrain, le

Ministère produit des cartes et des rapports géologiques décrivant la structure, les caractéristiques, la composition chimique et les propriétés physiques des terres en Ontario. L'industrie minière utilise ces renseignements géoscientifiques pour repérer les régions présentant un potentiel minier pour l'exploration minière.

Par conséquent, il importe d'offrir rapidement des données de qualité à l'industrie afin d'attirer les sociétés d'exploration et d'exploitation dans la province. Notre audit de 2015 avait toutefois révélé que de nombreux projets de cartographie n'étaient pas achevés en temps opportun, et que le Ministère mettait du temps à téléverser les rapports d'évaluation géologique afin de les rendre accessibles en ligne. Au moment de notre audit, les projets de cartographie accusaient un retard de 19 mois en moyenne, et quelque 1 250 rapports n'avaient pas encore été téléversés dans la base de données en ligne.

En avril 2016, après notre audit, un poste permanent de coordonnateur de la gestion et du suivi des projets a été créé; le titulaire de ce poste est chargé de mettre en place un système de surveillance et de suivi de tous les projets géoscientifiques. Toutes les décisions influant sur la progression des projets ou exigeant des changements doivent maintenant être consignées; nous avons constaté que la réalisation de ces projets s'est beaucoup améliorée depuis notre audit. En outre, le Ministère n'accuse plus de retard dans le téléversement en ligne des rapports d'évaluation géologique.

- *veiller à préciser les exigences relatives au processus de consultation des Autochtones et à faire en sorte qu'elles soient facilement compréhensibles pour les investisseurs et les collectivités autochtones, et envisager réellement l'exercice d'un leadership accru par la province concernant le processus.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Dans les cas où les activités d'exploration ou d'exploitation minières menées sur des terres de la Couronne ont des effets négatifs sur les droits actuels ou issus de traités des Autochtones, la province a l'obligation légale de consulter les collectivités touchées. Le niveau et l'étendue de la consultation requise dépendent de l'importance des répercussions potentielles sur les collectivités et de la nature des droits actuels ou issus de traités des Autochtones.

À l'occasion de notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère identifiait les collectivités autochtones qui devaient être consultées, mais déléguait certains aspects du processus de consultation aux sociétés qui proposent les activités d'exploration ou d'exploitation minières; ces dernières devaient par exemple fournir de l'information aux collectivités et veiller à remédier à toutes les préoccupations soulevées par les collectivités ou à réduire les répercussions donnant lieu à des inquiétudes.

Les associations de l'industrie minière ont toutefois manifesté des préoccupations quant à la délégation du processus de consultation et ont souligné qu'il dissuadait le secteur privé d'investir. En outre, selon un rapport de l'Institut Fraser publié en 2014, le manque de clarté et de compréhension relativement au processus de consultation des Autochtones était l'un des facteurs expliquant le faible classement de l'Ontario parmi les administrations canadiennes.

Depuis notre audit, le Ministère a pris des mesures pour améliorer le processus de consultation des Autochtones, en assumant un rôle direct et central à l'égard des premières activités d'exploration. Par exemple :

- Le Ministère demande maintenant aux collectivités autochtones de lui faire part de tout commentaire relativement aux effets préjudiciables possibles des activités proposées sur leurs droits ancestraux ou issus de traités.
- Le Ministère peut ensuite transmettre ces commentaires aux sociétés privées pour que

celles-ci fournissent des explications supplémentaires, ou pour discuter et procéder à l'examen des ajustements aux activités proposées que le promoteur pourrait accepter de faire pour atténuer les effets préjudiciables cernés par les collectivités autochtones, le cas échéant.

En ce qui concerne la consultation des Autochtones à propos des activités d'exploration avancée et de production, le Ministère continuera de déléguer aux sociétés privées certains aspects du processus de consultation. Le Ministère soutient que les sociétés sont mieux en mesure d'expliquer leurs projets et savent quelles modifications peuvent y être apportées pour tenir compte des commentaires et des préoccupations des collectivités autochtones.

Le Ministère a toutefois entrepris de mettre à l'essai un nouveau processus afin d'accroître la rigueur du processus de consultation relatif aux activités d'exploration avancée et de production minière. Dans le cadre de ce nouveau processus, des fonctionnaires du Ministère et des membres des collectivités participeront, avec l'industrie, à un processus d'examen conjoint des projets d'envergure nouveaux ou existants. Ce processus sera mis en branle lorsque le Ministère reçoit un plan de fermeture d'une mine avant le début des activités d'exploration avancée ou de production. Le Ministère prévoit recevoir un plan de fermeture de mine d'ici mars 2018.

Le développement du Cercle de feu a été lent

Recommandation 2

Pour assurer le développement en temps opportun du Cercle de feu, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- *établir un plan détaillé assorti de résultats mesurables, et évaluer régulièrement les progrès réalisés vers l'atteinte de ces résultats et faire rapport à ce sujet;*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Secrétariat du développement du Cercle de feu a été créé en 2010 afin de diriger le développement général de la région, ce qui comprend la coordination des besoins en infrastructure, le développement économique, les processus d'évaluation environnementale et la consultation des Autochtones.

Cependant, notre audit de 2015 a révélé que les initiatives gouvernementales de développement s'accompagnaient de peu d'échéanciers précis, et dans les cas où des dates d'achèvement cibles étaient fixées, celles-ci n'étaient pas été respectées. Par exemple, l'exploitation minière ne peut pas commencer avant l'exécution des évaluations environnementales et la planification de l'utilisation des terres, et ces deux activités n'étaient toujours pas achevées au moment de notre audit. De plus, le Secrétariat du développement du Cercle de feu ne disposait d'aucune mesure de rendement permettant d'évaluer l'efficacité des activités qu'il avait entreprises pour favoriser le développement de la région.

Depuis notre audit, le Ministère a élaboré un plan assorti d'échéanciers prévus et rend compte à l'interne des progrès réalisés. Toutefois, le Ministère a souligné que les échéanciers relatifs au développement continuent d'être révisés en fonction des conditions courantes et de certains facteurs externes qui échappent à son contrôle.

Par exemple, les plans de projet dépendent de l'atteinte d'un certain nombre de jalons dans le cadre des partenariats avec les collectivités autochtones, par exemple la définition d'un corridor de prédilection pour la construction d'une route utilisable en toute saison reliant certaines collectivités autochtones. Un rapport d'étude portant sur un corridor régional de services communautaires publié en juin 2016 devait identifier ce corridor, ce qui ne fut pas le cas. Le rapport porte plutôt sur d'autres questions que les collectivités autochtones souhaitaient résoudre, notamment la question de la propriété de la route, de la gouvernance et des incidences de l'accès routier sur le financement

consenti aux collectivités éloignées. Le Ministère s'emploie à régler ces questions.

En 2015-2016, un ensemble provisoire de mesures du rendement fondées sur les discussions de l'époque a été élaboré. Toutefois, en raison du changement des priorités constaté dans le rapport d'étude de juin 2016, les mesures provisoires établies ne convenaient plus. Le Ministère a alors décidé de suspendre l'élaboration de mesures du rendement visant le Cercle de feu jusqu'à ce que des priorités et une orientation claires aient été convenues entre les chefs des collectivités autochtones et les hauts dirigeants du gouvernement de l'Ontario.

Le 21 août 2017, la province a annoncé qu'elle aidera les Premières Nations à planifier et à construire deux routes d'accès utilisables en toute saison reliant trois collectivités des Premières Nations au réseau routier provincial existant. Les collectivités des Premières Nations s'emploient à entreprendre des évaluations environnementales pour ces projets d'ici janvier 2018, les travaux de construction étant prévus pour 2019. Avec cette annonce, le Ministère mettra maintenant à jour ses plans de projet et ses mesures du rendement qui avaient été précédemment élaborés en 2015-2016.

- *continuer d'amener tous les intervenants, y compris le gouvernement fédéral, à participer au financement et au développement de la région;*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans le budget de 2014, le gouvernement de l'Ontario a annoncé un engagement financier maximal d'un milliard de dollars pour l'aménagement d'une infrastructure stratégique de transport industrielle et communautaire utilisable en toute saison dans le Cercle de feu. Il a aussi annoncé l'établissement d'une société de développement regroupant de multiples intervenants afin d'accélérer le développement de l'infrastructure dans la région.

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait établi aucun échéancier concernant les projets d'infrastructure dans le Cercle de feu qui pourraient être financés à même l'engagement d'un milliard de dollars du gouvernement. En outre, la société devait rassembler des intervenants des secteurs privé et public – notamment de grandes sociétés minières, des collectivités autochtones et le gouvernement fédéral – dans le but de créer des partenariats et de participer aux décisions d'investissement dans l'infrastructure de transport; la société n'avait toutefois aucun représentant aux conseils d'administration de ces groupes d'intervenants.

Depuis notre audit, le Ministère a collaboré avec le gouvernement fédéral à des projets réalisés dans le Cercle de feu, notamment :

- l'élargissement de la connectivité à large bande dans les collectivités autochtones;
- le soutien à la formation dans les domaines de la santé et du bien-être;
- la promotion du perfectionnement des compétences pour s'assurer que les collectivités sont en mesure de participer aux discussions relatives au développement.

Cependant, il n'y a eu aucun progrès à l'égard du développement de projets d'infrastructure. Les discussions concernant les activités de développement dans la région dépendent de la détermination d'un corridor de prédilection pour une route d'accès en toute saison, et le Ministère a récemment annoncé qu'elle aidera les Premières Nations à planifier et à construire deux routes d'accès utilisables en toute saison reliant trois collectivités des Premières Nations au réseau routier provincial existant, comme il est mentionné dans la discussion du premier point de la **recommandation 2**. En outre, le Ministère n'a pas présenté de demande au titre du programme fédéral Nouveau Fonds Chantiers Canada, qui propose une aide financière pour la réalisation de projets d'infrastructure susceptibles de favoriser la croissance économique. Aucun intervenant n'a par ailleurs participé aux activités de la société, qui a dépensé 1,4 million de dollars depuis sa création, principalement pour la réalisation d'études d'infrastructure.

- *s'efforcer d'accélérer les négociations avec les collectivités autochtones.*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En mars 2013, les chefs du Matawa Tribal Council, qui représentaient les neuf collectivités autochtones de la région, ont demandé le recours à un processus de négociation régional axé sur les collectivités avec le gouvernement. Une entente-cadre régionale a été signée en mars 2014, dans le but d'établir un protocole concernant les négociations entre les collectivités et la province. Il s'agissait de la première étape des négociations avec les chefs du Matawa Tribal Council.

La deuxième étape des négociations a ensuite commencé; l'objectif était de planifier la réponse aux priorités communes identifiées dans l'entente-cadre, par exemple le partage des revenus tirés des ressources et la planification de l'infrastructure régionale et communautaire. Toutefois, aucune date d'achèvement n'a été établie pour cette étape. En juin 2017, l'étape 2 était toujours en cours de réalisation, et aucune date d'achèvement cible n'était prévue.

Aucun engagement n'a été pris quant à des cibles spécifiques dans le cadre des négociations en vertu de l'entente-cadre régionale. Cependant, comme il est souligné dans la discussion du premier point de la **recommandation 2**, le Ministère collabore avec les collectivités autochtones afin de résoudre les questions soulevées dans le rapport d'étude de juin 2016 concernant un corridor de prédilection pour la construction d'une route accessible en toute saison. Par ailleurs, la province a récemment annoncé qu'elle aidera les Premières Nations à planifier et à construire deux routes d'accès utilisables en toute saison reliant trois collectivités des Premières Nations au réseau routier provincial existant.

Recommandation 3

Le Secrétariat du développement du Cercle de feu doit s'assurer que les paiements de transfert versés aux collectivités autochtones sont utilisés conformément aux ententes de paiements de transfert en obtenant les rapports requis (rapports d'étape, rapports sur les dépenses et états financiers audités) en temps opportun. Les rapports soumis doivent être suffisamment détaillés pour montrer comment les fonds sont dépensés.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Depuis sa création en 2010, le Secrétariat du développement du Cercle de feu a transféré environ 32 millions de dollars aux neuf collectivités autochtones de la région pour les aider à acquérir les connaissances nécessaires pour se préparer et réagir aux activités d'exploitation minière dans la région. Les collectivités doivent fournir des rapports sur les paiements qu'elles reçoivent. Nous avons toutefois constaté, au moment de notre audit de 2015, que ces rapports n'étaient pas soumis en temps opportun, et que ceux qui l'avaient été comportaient peu de pièces justificatives montrant que les fonds avaient été dépensés conformément aux ententes de paiements de transfert.

Depuis notre audit, le Secrétariat du développement du Cercle de feu a entrepris plusieurs activités pour améliorer le processus de rapport sur l'utilisation des paiements de transfert. Au nombre des mesures prises :

- mise au point d'un ensemble d'outils et de modèles pour aider les responsables clés des collectivités à satisfaire aux exigences en matière de rapports; ces outils ont été créés à partir d'un examen des rapports fournis antérieurement;
- prestation de fonds supplémentaire et d'un encadrement pratique aux collectivités autochtones pour les aider à satisfaire aux exigences en matière de rapports;
- création d'une équipe formée de représentants du gouvernement de l'Ontario et du conseil tribal (équipe conjointe chargée de l'entende-cadre régionale) dont les membres se réunissent régulièrement pour discuter

des préoccupations soulevées, examiner les documents et répondre aux questions et aux demandes des collectivités en ce qui concerne les exigences liées aux ententes de paiements de transfert;

- harmonisation des examens trimestriels des données financières et des jalons du programme avec les exigences en matière de production de rapports trimestriels figurant dans les ententes; on s'assure ainsi que les travaux progressent comme prévu et que les rapports sont produits en temps opportun;
- mise à jour des modèles de rapport de façon que le travail effectué pour valider les dépenses déclarées soit clairement énoncé, notamment en indiquant plus clairement les changements dans les activités et le budget et en faisant un suivi plus explicite.

Le Secrétariat du développement du Cercle de feu s'efforce également d'obtenir les rapports en retard et de faire le suivi des échéances dépassées. Notre examen d'un échantillon de rapports et des feuilles de suivi du Secrétariat pour 2016 nous a permis de constater que les rapports et les documents à l'appui étaient présentés plus rapidement au Secrétariat.

Le système de jalonnement et de claims doit être amélioré pour faire en sorte que les travaux d'exploration continuent d'être effectués de manière responsable

Recommandation 4

Pour s'assurer que les terrains visés par des claims font l'objet de travaux d'exploration continus et que les sites où des activités d'exploration ont eu lieu sont réhabilités comme il se doit, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- *interdire aux titulaires des claims confisqués de rejalonner les terrains visés par ces claims avant qu'une période appropriée se soit écoulée (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre* Rapport annuel 2005*);*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

À l'étape de l'exploration, le prospecteur autorisé doit d'abord jalonner un claim minier, ce qui lui donne les droits exclusifs d'exploration du potentiel minier. En avril 2017, on comptait quelque 31 913 claims couvrant des terres de la Couronne d'une superficie d'environ 3,5 millions d'hectares. Afin de maintenir un claim en règle, le titulaire doit effectuer tous les ans des travaux d'exploration admissibles d'une valeur d'au moins 400 $ pour chaque unité de base (qui correspond à une parcelle de 16 hectares) et faire rapport sur ces activités au Ministère aux fins d'approbation.

À l'occasion de notre audit de 2015, nous avions constaté que lorsqu'un claim minier est confisqué parce que son titulaire n'a pas effectué les travaux d'exploration minimaux exigés, le Ministère permettait à ce dernier de rejalonner le terrain visé. Les prospecteurs peuvent ainsi conserver leurs claims indéfiniment sans exécuter les travaux d'exploration obligatoires, ce qui peut avoir une incidence négative sur la découverte de ressources minières.

Bien que le Ministère s'efforce de déceler les claims douteux et d'en faire le suivi auprès des titulaires, nous avions constaté qu'il n'y avait toujours pas de plan pour prévenir le rejalonnement des claims confisqués par les mêmes titulaires.

- *élaborer un plan axé sur le risque pour l'inspection des sites où sont effectués des travaux d'exploration pouvant avoir un impact négatif sur l'environnement.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Aux termes de la *Loi sur les mines*, les sites où les travaux d'exploration ont eu des répercussions sur l'environnement doivent être réhabilités. Les prospecteurs qui exécutent des travaux d'évaluation ayant un impact moyen, par exemple l'enlèvement

mécanique de morts-terrains sur une superficie de plus de 100 mètres carrés, sont tenus de demander un permis d'exploration et doivent réaliser des travaux de réhabilitation avant l'expiration du permis.

Dans le cadre de notre audit de 2015, nous avions constaté que le nombre d'inspections des sites réalisées par le Ministère pour s'assurer que les terrains avaient été réhabilités comme il se doit était limité. En tout, seulement 41 inspections ont été effectuées en 2013 et en 2014, ce qui représente uniquement 6 % des sites pour lesquels il y avait un plan ou un permis en vigueur en décembre 2014.

Depuis notre audit, le Ministère s'est employé à mettre au point une approche fondée sur le risque pour l'inspection des sites où des travaux d'exploration sont en cours. Les facteurs qui seront pris en compte pour déterminer les sites à risque élevé qu'il convient d'inspecter sont les suivants :

- la portée des activités d'exploration initiale;
- l'ampleur des activités proposées sur le site;
- les antécédents de conformité relatifs au site.

Le Ministère a achevé l'élaboration de son approche axée sur le risque en juillet 2017. Il a indiqué qu'il examinera les sites d'exploration existants sur une base annuelle et utilisera son approche axée sur le risque pour déterminer les sites à inspecter.

Les garanties financières peuvent ne pas suffire à payer les coûts des fermetures de mines

Recommandation 5

Pour s'assurer que les plans de fermeture qui ont été soumis font l'objet d'un examen adéquat et tiennent compte des activités en cours aux sites miniers, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- *faire en sorte que la responsabilité de favoriser l'exploration et l'exploitation minière en Ontario n'incombe pas aux personnes chargées de la surveillance des plans de fermeture;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Aux termes de la *Loi sur les mines*, les sociétés minières sont tenues de soumettre un plan de fermeture et une garantie financière couvrant le coût de la réhabilitation du site avant d'entreprendre des activités d'exploration avancée ou d'exploitation minière. En 2015, le Ministère comptait 13 conseillers internes en exploration minière et en exploitation des minéraux chargés de surveiller et d'examiner les plans de fermeture de mine de l'industrie, ainsi que de déterminer si les montants des garanties financières fournies par les sociétés minières suffiront à payer les coûts de réhabilitation des sites une fois que les activités d'exploration avancée ou d'exploitation minière auront cessé.

Notre audit de 2015 avait révélé que certaines des fonctions de ces conseillers étaient incompatibles. En plus de devoir surveiller les plans de fermeture de mine, ils étaient chargés de favoriser l'exploration et l'exploitation minières en Ontario en aidant l'industrie à mener à bien le processus réglementaire requis pour élaborer des projets miniers. Cette incompatibilité a donné lieu à des cas où les conseillers n'avaient pas recommandé l'imposition d'exigences plus strictes en matière de réhabilitation à l'industrie, comme l'avaient suggéré des spécialistes ou des inspecteurs du Ministère, parce qu'ils considéraient que les exigences rendraient les choses plus difficiles pour les sociétés minières.

Depuis notre audit de 2015, le Ministère a pris des mesures pour s'assurer que les conseillers comprennent bien leurs rôles et leurs responsabilités en matière de surveillance des plans de fermeture de mine. Ces mesures comprennent des examens des rôles et des responsabilités dans le cadre de réunions avec le personnel tenues deux fois par année et l'éclaircissement des attentes à l'égard des conseillers dans leurs plans d'amélioration du rendement et d'apprentissage.

En outre, le Ministère a embauché un coordonnateur des plans de fermeture qui travaille directement avec les conseillers pour s'assurer que les spécialistes techniques examinent les plans de fermeture. Le rôle de ce coordonnateur des plans de

fermeture est présenté plus loin, au deuxième point de la **recommandation 5**.

- *élaborer des lignes directrices particulières indiquant les situations dans lesquelles les éléments à risque élevé des plans de fermeture devraient être soumis à l'examen de spécialistes;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Les conseillers en exploration minière et en exploitation des minéraux peuvent décider de soumettre les éléments à risque élevé des plans de fermeture de mine à l'examen des trois spécialistes en réhabilitation du Ministère, qui possèdent des connaissances techniques concernant divers risques miniers, comme les stériles ainsi que la libération d'acides et de métaux dans l'environnement. Toutefois, nous avions constaté dans le cadre de notre audit de 2015 qu'il n'y avait pas de lignes directrices à propos des situations dans lesquelles il conviendrait de soumettre certains éléments des plans de fermeture à un examen technique. Il était ressorti de notre examen d'un échantillon de plans de fermeture que seulement 30 % des dossiers comportaient de la documentation indiquant que l'avis des spécialistes avait été sollicité. Nous avions aussi relevé des cas de plans de fermeture de mine présentant des facteurs de risques pour lesquels un examen technique aurait pu être justifié, mais qui n'avaient pas été soumis à un spécialiste.

Durant notre audit de 2015, le Ministère a embauché un ingénieur comme coordonnateur des plans de fermeture, afin de donner suite à notre recommandation. Le rôle de ce nouveau coordonnateur est d'assurer un examen plus rigoureux et cohérent des plans de fermeture sous l'angle des exigences en matière de réhabilitation et des garanties financières. Le coordonnateur travaille directement avec les conseillers pour examiner tous les plans de fermeture et s'assurer que les éléments associés à un risque élevé figurant dans les plans ont fait l'objet d'examens techniques pertinents par les spécialistes concernés.

Tous les rapports et toute la correspondance concernant les plans de fermeture sont maintenant enregistrés de façon centralisée sur un disque partagé et font partie de la recommandation technique et administrative au directeur de la réhabilitation minière pour approbation.

- *inspecter régulièrement les sites assortis d'un plan de fermeture pour s'assurer que le plan tient compte de manière exacte des activités minières en cours;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

Au moment de notre audit de 2015, le Ministère ne procédait pas régulièrement à des inspections de sites pour s'assurer que les plans de fermeture tenaient compte de manière exacte des activités minières qui étaient effectuées. Des sites associés aux 162 plans de fermeture figurant dans les dossiers en août 2015, 16 n'avaient pas été inspectés au cours des 5 années précédentes, et 10 n'avaient fait l'objet d'aucune inspection.

En août 2017, le Ministère avait recensé 176 plans de fermeture, dont 72 présentaient un risque élevé parce qu'ils visaient des sites en activité. Nous avons constaté que le Ministère avait inspecté 67 des 72 sites actifs à risque élevé au cours des cinq dernières années; il s'est engagé à réaliser les 5 autres inspections d'ici décembre 2017. Pour les sites restants qui sont inactifs ou fermés, le Ministère a mis au point une approche fondée sur le risque pour les inspections; cette approche est consignée dans son plan de travail directeur annuel.

- *assurer l'application des exigences de réhabilitation recommandées par les spécialistes et les inspecteurs ministériels, et prendre des mesures proactives pour faire en sorte que les garanties financières soient rajustées en conséquence rapidement.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Comme il en est question au premier point de la **recommandation 5**, nous avions constaté à l'occasion de notre audit de 2015 que les conseillers en exploration minière et en exploitation des minéraux ne veillaient pas toujours à l'exécution des exigences en matière de réhabilitation recommandées par les spécialistes et les inspecteurs du Ministère. Par exemple, nous avions relevé un cas où le conseiller avait accepté une garantie financière pour la revégétalisation du terrain qui était 10 fois inférieure au montant recommandé.

Depuis notre audit, le Ministère a entrepris de faire le suivi des exigences de réhabilitation recommandées par ses spécialistes et inspecteurs, ainsi que des réponses des sociétés minières. Le nouveau document de suivi permettra de s'assurer que les exigences déterminées par les spécialistes et les inspecteurs sont prises en compte.

Le coordonnateur des plans de fermeture, dont le rôle est de veiller à ce que les plans de fermeture aient été soumis aux examens techniques pertinents, passe en revue ce document avant de déposer les plans de fermeture. Le document de suivi fait aussi partie du dossier d'information remis au directeur de la réhabilitation minière pour approbation.

Toute modification apportée aux plans de fermeture, ainsi que toute augmentation des garanties financières découlant de l'examen technique d'un plan, sont également consignées dans un répertoire partagé à la Direction de l'exploitation des minéraux et de la gestion des terrains miniers du Ministère.

Recommandation 6

Pour s'assurer que le montant de la garantie financière qu'il recueille permet de couvrir les éléments de passif possibles liés aux coûts de fermeture d'une mine, le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) doit :

- *exiger que les sociétés minières actualisent régulièrement les coûts estimatifs de fermeture de leurs mines et les garanties financières connexes pour tenir compte de l'évolution des conditions du marché et des modifications apportées aux normes de réhabilitation (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre* Rapport annuel 2005*);*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Les sociétés minières sont tenues de soumettre un plan de fermeture comportant une estimation des coûts de réhabilitation du site avant d'entreprendre des activités d'exploration avancée ou d'exploitation minière. Cette estimation est fondée sur les taux du marché au moment de la présentation du plan, et sert à calculer le montant de la garantie financière à fournir au cas où la société minière n'effectuerait pas les travaux de réhabilitation comme il se doit. Les sociétés minières ne sont pas tenues d'actualiser régulièrement les coûts estimatifs pour tenir compte de l'évolution des conditions du marché et des changements apportés aux normes de réhabilitation.

Notre audit de 2015 avait révélé que le tiers des plans de fermeture avaient été soumis ou modifiés pour la dernière fois dans les années 1990 et au début des années 2000. L'application d'un simple ajustement en fonction du taux d'inflation donne lieu à un écart déficitaire potentiel de 63 millions de dollars entre les garanties financières obtenues initialement par le Ministère et les coûts éventuels de la fermeture et de la réhabilitation des sites miniers. En outre, le Ministère n'avait pas pris de mesures pour s'assurer que les plans de fermeture et les coûts connexes étaient conformes aux normes en vigueur. Plus de 20 % des plans de fermeture avaient été déposés avant la mise en oeuvre des normes de réhabilitation en 2000, et les deux tiers de ces plans avaient été soumis durant une période où le Ministère ne disposait d'aucun spécialiste technique.

Depuis notre audit de 2015, le Ministère a examiné les pratiques en vigueur dans d'autres administrations et élaboré des politiques prévoyant l'actualisation périodique des coûts de fermeture des mines. Cependant, le Ministère n'a pas fait la preuve qu'il mettait en oeuvre ces pratiques.

- *vérifier, lorsqu'il inspecte les travaux de réhabilitation progressive avant de remettre une partie de la garantie financière, que l'exploitation de la mine est toujours conforme au plan de fermeture existant et qu'aucun autre risque dont le Ministère n'aurait pas été précédemment informé n'est présent sur le site;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Pendant la durée de vie d'une mine ou les activités d'exploration, les sociétés peuvent demander qu'on leur rende une partie de la garantie financière après qu'elles ont entrepris des travaux de réhabilitation progressive. Cette remise partielle des garanties financières n'est faite qu'après que le Ministère a inspecté le site et accepté les travaux. Dans notre audit de 2015, nous avions exprimé des préoccupations quant aux limites de ces inspections et à un cas où le Ministère avait remis une garantie financière de 500 000 $ pour se retrouver par la suite responsable des travaux d'assainissement du site visé, qui étaient estimés à deux millions de dollars.

Depuis notre audit, le Ministère consigne les résultats des discussions avec les sociétés minières à propos des changements survenus sur le site depuis la présentation du dernier plan de fermeture révisé. Le Ministère tient également compte du montant de la garantie financière requise pour l'exécution des travaux de réhabilitation qu'il reste à effectuer sur un site. Ces activités sont exécutées lorsque le propriétaire de la mine demande à ravoir une garantie financière. Nous avons constaté qu'à plusieurs occasions, le Ministère a remis un montant inférieur à celui qui était demandé après avoir recensé sur les sites d'autres risques susceptibles d'accroître les coûts estimatifs de la réhabilitation.

- *réévaluer ses pratiques pour ce qui est de permettre à certaines sociétés d'auto-assurer les coûts de fermeture de mines (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre* Rapport annuel 2005*);*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Lorsque la cote de solvabilité d'une société minière est égale ou supérieure à deux des seuils indiqués ci-après, la société est autorisée à auto-assurer les coûts de fermeture d'une mine pour la durée de vie entière de la mine et n'est pas tenue de fournir quelque autre forme de garantie au Ministère :

- cote A (faible) attribuée par Dominion Bond Rating Service Limited;
- cote A3 attribuée par Moody's Investors Services Inc.;
- cote A attribuée par Standard and Poor's Inc.

La société est autorisée à s'auto-assurer pour la première moitié de la durée de vie de la mine, si cette première moitié est d'au moins quatre ans et si la société a une cote égale ou supérieure à BBB (faible), Baa3 ou BBB- attribuée par les trois mêmes agences de notation du crédit.

Nous avons constaté que même si cette pratique est autorisée aux termes de la *Loi sur les mines* (la Loi), elle expose le gouvernement à un certain risque financier. Si une société ne peut s'acquitter de ses obligations, la province devient responsable des coûts de réhabilitation. Le Ministère n'a pas encore entrepris de travaux pour évaluer spécifiquement cette pratique.

Le Ministère a indiqué qu'il participait actuellement au « Défi pour la réduction des formalités administratives », une initiative pangouvernementale en vertu de laquelle les intervenants de l'extérieur, par exemple les entreprises et les associations de l'industrie, soumettent leurs préoccupations quant aux « formalités administratives » (obstacles) qui nuisent à la capacité du secteur privé à stimuler la croissance économique. Le secteur minier a jusqu'en mars 2018 pour soumettre ses commentaires. Le Ministère attend les résultats

de cet exercice pour évaluer les prochaines étapes concernant la question de l'auto-assurance.

Recommandation 7

Pour informer le public des éléments de passif possibles associés aux coûts de fermeture de mines, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit publier tous les ans les plans de fermeture de mines approuvés (aux fins de réhabilitation ou de remise en état), y compris les coûts de fermeture estimatifs et les garanties financières connexes qu'il détient.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici octobre 2017.

Détails

Bien que le public puisse consulter les plans de fermeture de mine en présentant une demande directement au Ministère, les renseignements relatifs au montant des garanties financières associées aux plans n'étaient pas divulgués au moment de notre audit de 2015.

Depuis notre audit de 2015, le Ministère a informé les sociétés minières que les renseignements sur les garanties financières figurant dans leurs plans de fermeture de mine seraient mis à la disposition du public. Le Ministère a dressé la liste de toutes les sociétés ayant déposé un plan de fermeture, dans laquelle figure la garantie financière correspondante, et a confirmé que cette liste sera publiée sur son site Web au plus tard en octobre 2017.

Recommandation 8

Le ministère du Développement du Nord et des Mines doit collaborer avec le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique pour évaluer les avantages associés au fait de soumettre les projets miniers de grande envergure en Ontario à des évaluations environnementales provinciales semblables aux évaluations environnementales exécutées dans d'autres provinces canadiennes.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Une évaluation environnementale est un processus entrepris avant le début d'un projet pour déterminer, prévoir et atténuer toutes les répercussions que celui-ci pourrait avoir sur l'environnement. L'Ontario est la seule province canadienne qui n'exige pas d'évaluations environnementales provinciales pour les projets miniers.

Le Ministère a indiqué qu'il n'avait réalisé que peu voire pas de progrès à l'égard de cette recommandation. Le Ministère continuera de collaborer avec le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique tandis qu'il examine les moyens d'améliorer encore plus le programme existant, conformément à l'engagement pris dans le cadre de l'audit des évaluations environnementales figurant dans notre *Rapport annuel 2016*.

Les mines abandonnées exposent la province de l'Ontario à des risques financiers importants

Recommandation 9

Afin de protéger la santé et la sécurité publiques et l'environnement des risques que présentent les mines abandonnées, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- *inspecter dans les plus brefs délais toutes les mines abandonnées à risque élevé qui n'ont pas été inspectées ces cinq dernières années, afin de déterminer si elles présentent des risques pour la sécurité publique;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.

Détails

À la connaissance du Ministère, il y a à l'heure actuelle 4 400 mines abandonnées en Ontario, auxquelles sont associés plus de 15 000 risques miniers. Ces risques sont notamment associés à des puits de mine, à des fosses ouvertes et à des bâtiments, ainsi qu'à des résidus comme des stockages de pierres et des stériles. Environ 2 400 de ces mines

abandonnées appartiennent à la Couronne; les 2 000 autres appartiennent à des propriétaires privés. La province est responsable de l'élimination de tous les risques présents dans les mines abandonnées appartenant à la Couronne, et il lui incombe de surveiller la réhabilitation de celles appartenant à des propriétaires privés ainsi que d'obliger ceux-ci à s'acquitter de leurs obligations à cet égard.

Au moment de notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère procédait à des activités minimales d'inspection et de suivi des sites miniers abandonnés pour s'assurer que les mines ne présentent aucun risque pour la santé humaine et l'environnement. Au cours des cinq années ayant précédé notre audit, le Ministère avait inspecté seulement 6 % environ (248) des quelque 4 400 mines abandonnées situées sur des sites de la Couronne ou des sites privés. Des 362 sites à risque élevé, seulement 142 (39 %) avaient été inspectés au moins une fois par le Ministère au cours des cinq années précédentes.

Depuis notre audit, le Ministère a établi un échéancier pour l'inspection des 44 sites miniers présentant un risque élevé où se trouvent des stériles (les stériles sont des résidus à grains fins qui demeurent après le traitement du minerai; ils sont retenus par des barrages de terre). Le Ministère établit à l'heure actuelle un échéancier pour l'inspection des autres sites miniers abandonnés à risque élevé. Les programmes et les plans d'inspection pour ces sites ont été approuvés en août 2017. Le calendrier des inspections sera fixé en fonction de l'évaluation des sites selon le système d'établissement des priorités dont il est question au deuxième point de la **recommandation 9**, ainsi que de la date de la dernière inspection des sites concernés. Le Ministère prévoit achever ces inspections d'ici mars 2019.

- *adopter un processus axé sur le risque pour surveiller et inspecter régulièrement les mines abandonnées qui ont précédemment été inspectées, afin de s'assurer que l'état des sites ne présente pas de risques pour la santé humaine et l'environnement (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre* Rapport annuel 2005*);*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Depuis notre audit de 2015, le Ministère a mis au point un système d'établissement des priorités pour déterminer lesquelles des mines abandonnées doivent être surveillées et inspectées en premier. Les résultats de l'exercice d'établissement de l'ordre de priorité, les connaissances et l'expertise internes du Ministère et les préoccupations du public et des collectivités autochtones déterminent les sites qui seront inspectés.

Par exemple, les mines abandonnées prioritaires sont celles où l'on trouve des stériles et dont les coûts estimatifs de réhabilitation s'établissent à plus de 10 millions de dollars; elles auront préséance sur les sites qui ne sont associés qu'à des risques de nature matérielle. Les mines se trouvant sur ces sites à risque élevé comprennent des puits profonds ouverts en surface non protégés, des stockages de pierres d'où s'écoulent des eaux d'exhaure de roches acides et des bâtiments délabrés.

- *élaborer un plan opérationnel et financier à court et à long terme pour le nettoyage des sites miniers qui présentent des risques pour la santé et la sécurité des personnes et l'environnement (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre* Rapport annuel 2005*).*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre audit de 2015, le Ministère n'avait pas établi d'estimation courante des coûts totaux ni de plan à long terme pour la réhabilitation des risques matériels et la décontamination de l'ensemble des sites miniers abandonnés en Ontario.

Depuis notre audit, le Ministère a créé un plan de travail à court terme visant seulement 44 des sites miniers abandonnés. Le Ministère prévoit réaliser des évaluations sur place au cours des trois à quatre prochaines années afin de recueillir des

données scientifiques en vue d'élaborer un plan à long terme de nettoyage des sites présentant une menace pour la santé et la sécurité humaines ou pour l'environnement. Ce plan sera tributaire des affectations budgétaires annuelles.

Recommandation 10

Afin de s'assurer que les propriétaires de mines abandonnées privées prennent toutes les mesures raisonnables en vue de réduire les risques potentiels pour la santé et l'environnement, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- *effectuer des activités de suivi en temps opportun pour vérifier que les propriétaires se conforment aux résultats de ses inspections;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2018.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2015, nous avions souligné que le Ministère avait rarement exercé son pouvoir de rendre une ordonnance obligeant les propriétaires privés à se conformer aux exigences, et comptait plutôt sur une conformité volontaire de leur part. Au cours des cinq années ayant précédé notre audit, le Ministère avait émis seulement trois de ces ordonnances pour obliger les propriétaires privés à effectuer des travaux de réhabilitation ou à soumettre un plan de fermeture, et une seule accusation a été portée, laquelle s'est soldée par l'imposition d'une amende d'environ 10 000 $. En mai 2015, aucun des problèmes relevés dans 17 rapports d'inspection n'avait été résolu. En fait, le Ministère n'avait pas effectué de suivi auprès de 10 des 17 propriétaires privés après qu'on leur eut envoyé les rapports d'inspection par la poste.

Depuis notre audit de 2015, le Ministère a amélioré son système de suivi des rapports d'inspection; aujourd'hui, chaque mesure de suivi est assortie d'une date cible de conformité. Ce système de suivi a permis d'identifier des incidents non résolus remontant jusqu'en 2012. Le Ministère est également en voie d'acquérir un logiciel qui permettra de suivre et de surveiller les mesures prises afin de s'assurer qu'un suivi est effectué en temps opportun. Le Ministère prévoit commencer à utiliser ce logiciel d'ici septembre 2018.

- *élaborer une stratégie pour faire en sorte que les propriétaires privés soient au courant de l'exigence concernant la réhabilitation des mines abandonnées se trouvant sur leurs terrains.*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre audit de 2015, le Ministère nous avait informés que les propriétaires de mines privées ne sont pas toujours au courant de leurs responsabilités concernant la réhabilitation de leurs sites et la présentation de rapports de réhabilitation. Bien qu'il ait été au courant de cette situation, le Ministère n'avait pas déployé tous les efforts requis pour s'assurer que les propriétaires sont informés de l'exigence relative à la réhabilitation des mines abandonnées.

Nous avions constaté que la Colombie-Britannique avait pris des mesures pour favoriser le respect de ses exigences en matière de réhabilitation, en menant des activités de communication et des campagnes médiatiques, ainsi qu'en élaborant des lignes directrices et du matériel didactique à des fins de sensibilisation et d'éducation, et pour encourager la conformité volontaire.

Depuis notre audit de 2015, le seul effort que le Ministère a déployé pour sensibiliser les propriétaires privés à leurs responsabilités a été de proposer des changements dans le libellé des lettres envoyées aux propriétaires privés. En juillet 2017, le Ministère commençait tout juste à explorer d'autres stratégies de communication pour favoriser la conformité des propriétaires de mines privées.

Recommandation 11

Le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- *mettre à jour l'information sur les mines abandonnées en Ontario et les risques miniers connexes dans le Système d'information sur les mines abandonnées (SIMA);*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

En 1988-1989, le Ministère a conçu et mis en oeuvre le Système d'information sur les mines abandonnées (SIMA) comme outil centralisé de suivi de toutes les mines abandonnées en Ontario. Le SIMA avait pour objectif de recueillir des données sur l'ensemble des mines abandonnées connues et leurs risques connexes, afin que le Ministère puisse établir l'ordre de priorité de ces sites aux fins de réhabilitation.

Notre audit de 2015 a révélé que l'information contenue dans le SIMA était désuète, parce qu'elle provenait principalement des évaluations des sites réalisées en 1993 et en 2000. Les autres renseignements provenaient d'inspections limitées menées par le Ministère.

Depuis notre audit de 2015, le Ministère a continué de mettre à jour le SIMA en y ajoutant des renseignements sur 918 sites. Le Ministère soutient qu'en août 2016, grâce à ces mises à jour, le SIMA renfermait des données sur 80 % des mines abandonnées connues. Il prévoit achever la mise à jour du système en y intégrant l'information sur tous les sites connus d'ici décembre 2017.

- *améliorer la fonctionnalité du SIMA visant à déterminer, aux fins de leur réhabilitation, les sites qui présentent les risques les plus élevés pour la santé et la sécurité publiques et pour l'environnement.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

Notre audit de 2015 avait également révélé une autre limite du SIMA, soit qu'une fonctionnalité clé du système ne produisait pas des renseignements exacts. De fait, la capacité permettant de classer les sites selon une cote de sécurité publique et d'impact environnemental ne fonctionnait pas correctement et n'était pas utilisée.

Depuis notre audit de 2015, le Ministère s'est penché de cette question et a mis au point un outil autonome de classement des priorités qui utilisera les données du SIMA. Ce nouvel outil comprendra des critères de présélection améliorés, y compris 15 questions permettant d'identifier les sites et d'en établir l'ordre de priorité en fonction du risque qu'ils présentent pour la santé et la sécurité du public et pour l'environnement. Le classement issu du nouvel outil sera intégré au système global de classement des priorités du Ministère. Le Ministère a indiqué que ce nouvel outil de classement des priorités sera opérationnel en décembre 2017.

Les recettes que tire la province de l'exploitation minière sont faibles par rapport à la valeur considérable des ressources minérales extraites

Recommandation 12

Pour s'assurer que les Ontariens touchent une juste part de la valeur des ressources minières exploitées tout en faisant en sorte que la province demeure concurrentielle pour ce qui est d'attirer l'investissement minier, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- *examiner et mettre à jour, au besoin, le taux actuel de location minière de la province, l'impôt sur les bénéfices miniers et les régimes de redevances au diamant (nous avons formulé une recommandation semblable dans notre* Rapport annuel 2005*);*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.

Détails

Notre audit de 2015 avait révélé qu'au cours des 20 années précédentes, la province avait perçu moins de 2 % de la valeur des minéraux extraits par les sociétés minières. Le régime fiscal en vigueur

depuis 2004 était l'un des plus avantageux au Canada. Selon un rapport de recherche de l'Université de Calgary publié en 2013 et ses addendas, mis à jour en 2015, le taux effectif marginal d'imposition des sociétés minières en Ontario n'était que de 5,6 % en septembre 2015, ce qui était considérablement inférieur au taux national moyen de 8,6 %.

Le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) procède à un examen du loyer minier et du taux de l'impôt sur les bénéfices miniers dans le cadre de la modernisation générale de la *Loi sur les mines*. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a approuvé cet examen en 2016-2017, dans le cadre duquel le Ministère examine les barèmes des frais en vigueur dans d'autres provinces et consulte d'autres intervenants. La modernisation de la *Loi sur les mines* devrait être achevée d'ici février 2018, et le nouveau barème de frais devrait être annoncé avant la fin de l'exercice 2017-2018. Le Ministère prévoit que le nouveau barème de frais pourrait entrer en vigueur dès 2018-2019. L'impôt sur les bénéfices miniers n'est pas régi en vertu de la *Loi sur les mines*.

Notre rapport d'audit de 2015 soulevait également des questions à propos des redevances tirées de la seule mine de diamants de la province. Le gouvernement de l'Ontario n'a pas entrepris d'évaluation formelle de son régime actuel de redevances sur les diamants depuis son instauration en 2007. Au moment de notre audit, la société minière avait extrait pour plus de 2,5 milliards de dollars de diamants, mais payé moins de 1 % de cette somme en redevances. Le Ministère avait indiqué que compte tenu du fait que la fermeture de la seule mine de diamants était prévue pour le début de 2019, il n'envisageait pas de changer le barème des redevances pour les diamants extraits à court terme.

- *prendre des mesures en temps opportun pour percevoir les impayés (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre* Rapport annuel 2005*).*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En cas de non-paiement de loyers ou d'impôts, le Ministère est autorisé, en vertu de la *Loi sur les mines*, à confisquer le terrain privé ou à annuler le bail ou le permis. Nous avions toutefois constaté en 2015 que le Ministère ne prenait pas de mesures en temps opportun pour ce qui est de percevoir les impayés.

Au 31 mars 2015, les comptes débiteurs liés aux loyers et aux impôts affichaient un arriéré de 1,7 million de dollars sur plus de deux ans. Le Ministère nous a informés que certaines des propriétés visées n'avaient pas été confisquées en raison des éléments de passif associés aux risques miniers présents sur le terrain.

Depuis notre audit de 2015, le Ministère a mis à jour ses politiques sur la facturation et le recouvrement et, en juin 2017, les paiements en souffrance depuis plus de deux ans s'élevaient à 2,3 millions de dollars, dont une tranche de 1,4 million de dollars sera perçue à compter d'octobre 2017 au moyen d'un plan de paiement conclu avec les sociétés minières.

Les mesures du rendement ne tiennent pas compte des objectifs et des responsabilités du Ministère

Recommandation 13

Le ministère du Développement du Nord et des Mines doit élaborer des mesures plus complètes pour évaluer l'efficacité avec laquelle il atteint ses objectifs liés à l'essor du secteur minier de la province tout en minimisant les répercussions de l'exploitation minière sur la santé et la sécurité publiques et sur l'environnement, et il doit régulièrement faire rapport au public sur les progrès réalisés vers l'atteinte de ses objectifs (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre Rapport annuel 2005*).*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Notre audit de 2015 révélait que le Ministère ne disposait pas d'indicateurs pour l'aider à évaluer l'efficacité avec laquelle il atteint ses buts et objectifs généraux en vertu de la *Loi sur les mines*. En décembre 2016, le Ministère a soumis au Conseil du Trésor des mesures de rendement qui doivent être mises en oeuvre au cours de l'exercice 2017-2018. Ces mesures permettront de recueillir des données et de produire des rapports, notamment sur ce qui suit :

- le pourcentage des dépenses de l'Ontario liées à l'exploration minière par rapport à celles du Canada;
- le pourcentage de décideurs qui se sont appuyés sur les produits et services géoscientifiques du Ministère pour prendre des décisions en matière d'investissement dans l'exploitation minière;
- le pourcentage des participants à l'exploration ou à l'exploitation minière qui déclarent que les services du Ministère ont accru leur compréhension et leur conformité à leurs obligations en vertu de la *Loi sur les mines*;
- le pourcentage de bénéficiaires du Fonds pour la participation des Autochtones (FPA) dont les organisations et les activités ont connu une croissance grâce à l'aide financière reçue.

Le Ministère s'emploie également à définir des mesures du rendement de tous ses autres programmes visés par les présentations budgétaires annuelles de tous les ministères provinciaux au Conseil du Trésor. Il prévoit avoir achevé le premier ensemble de mesures du rendement d'ici mars 2018.

Chapitre 1

Section

1.12

Ministère des Services sociaux et communautaires

SAGAS — Système automatisé de gestion de l'aide sociale

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.12 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	3	3			
Recommandation 2	4	2	2		
Recommandation 3	2		2		
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	2	2			
Total	**12**	**8**	**4**	**0**	**0**
%	**100**	**67**	**33**	**0**	**0**

Conclusion globale

Au moment de notre suivi, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) nous a informés qu'au 30 mai 2017, il avait dépensé environ 294 millions de dollars pour le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) et installé trois mises à niveau majeures pour rendre le système plus stable. Le Ministère nous a dit qu'il prévoit dépenser environ 50 millions de dollars par année, à compter de 2016, pour assurer le maintien du SAGAS. Au 4 juillet 2017, le Ministère avait pris les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre 67 % des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2015*. Par exemple, depuis notre dernier audit, le Ministère a examiné l'arriéré d'appels d'aide au service de dépannage concernant les nouveaux défauts potentiels et a réaffecté ses ressources de manière à prioriser la correction de ces défauts. Il a également embauché du personnel qualifié pour superviser directement les consultants et s'assurer que ceux-ci ne relèvent plus directement d'autres consultants.

Le Ministère a fait des progrès dans la mise en oeuvre des 33 % restants de nos recommandations. Il a notamment mis au point un processus de

rapprochement des erreurs de calcul des prestations générées par les défauts du SAGAS jusqu'ici. À l'avenir, le Ministère utilisera ce processus pour rapprocher les nouvelles erreurs de calcul causées par les défauts existants du SAGAS. Il a également fait des progrès pour s'assurer que le travail des expertsconseils est évalué en fonction de l'efficience et de l'efficacité en améliorant la façon dont il surveille leur rendement. Le Ministère est en train d'examiner et d'actualiser le rendement des services des consultants afin d'apporter d'autres améliorations dans ce domaine.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Contexte

Quelque 940 000 Ontariens dans le besoin (900 000 en 2015) reçoivent de l'aide sociale parce qu'ils sont sans emploi ou handicapés. L'aide sociale fournit une aide financière, des prestations de santé, l'accès à l'éducation de base et des services de consultation et de formation à l'emploi à certaines personnes, afin de les aider à devenir aussi autosuffisantes que possible.

Afin d'aider à améliorer et à moderniser l'administration et la prestation de l'aide sociale, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) a décidé de remplacer son ancien système de technologie de l'information par un nouveau système appelé Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS). En 2009, Curam Case Management System (depuis intégré à IBM) a gagné l'appel d'offres pour l'alimentation du système. Le gouvernement a approuvé un budget de 202,3 millions de dollars et une échéance initiale de novembre 2013 pour le lancement du SAGAS. La date de lancement a été modifiée à plusieurs reprises en raison des retards et des problèmes soulevés, et le SAGAS a finalement été lancé en novembre 2014, soit un an plus tard que prévu, à un coût excédant le budget d'environ 40 millions de dollars.

Quelque 11 000 employés du Ministère et des municipalités comptent sur le SAGAS pour les aider à déterminer l'admissibilité des demandeurs d'aide sociale; à calculer et à distribuer annuellement environ 7,1 milliards de dollars (6,6 milliards en 2015) en prestations; à générer des lettres pour aviser les personnes de leur admissibilité ou des changements apportés à leurs prestations; et à produire des rapports contenant l'information dont le Ministère et les municipalités ont besoin pour gérer les programmes d'aide sociale.

Au moment du lancement, le SAGAS avait de graves défauts qui ont causé de nombreuses erreurs. Par exemple, le système a donné lieu à des erreurs de calcul des prestations totalisant près de 140 millions de dollars, soit 89 millions en paiements en trop et 51 millions en paiements insuffisants. Le SAGAS a également généré un grand nombre de lettres et de relevés d'impôt contenant des renseignements erronés. Certaines de ces erreurs pourraient ne jamais être corrigées. À la fin de notre audit de 2015, le SAGAS ne fonctionnait toujours pas adéquatement, obligeant les chargés de cas à recourir à des solutions de rechange coûteuses en temps pour régler les problèmes.

En mars 2015, à un coût additionnel, le Ministère a engagé des consultants pour effectuer un examen du SAGAS et mettre en place un plan intégré de transition et de continuité des activités. Il s'était également engagé à travailler à l'amélioration continue du SAGAS en collaboration avec les municipalités partenaires. Au moment de notre audit, le Ministère ne s'attendait pas à stabiliser complètement le SAGAS avant le printemps 2016 et, à la fin de notre audit, il ne savait toujours pas quel serait le coût final du SAGAS.

Nous avions également constaté ce qui suit lors de notre audit :

- Avant son lancement, le SAGAS n'a pas fait l'objet de tests complets, et ceux qui ont été effectués ont donné des résultats médiocres. En raison de retards, le SAGAS n'a pas non

plus fait l'objet d'essais pilotes à l'aide de données converties de l'ancien système. Au moment du lancement, les données sur les clients contenaient quelque 114 000 erreurs, et le SAGAS a généré des résultats erronés touchant l'admissibilité des clients et le montant des prestations.

- Seuls certains des tests de paiement prescrits par le gouvernement ont été effectués, et de nombreux défauts graves liés aux paiements ont été constatés après le lancement. Selon le Bureau du contrôleur provincial, le SAGAS était le seul système automatisé qui a été connecté au système de comptabilité gouvernemental sans avoir réussi les tests de paiement prescrits par le gouvernement.
- Le Comité exécutif qui surveillait le développement du SAGAS a assumé un risque important lorsqu'il a décidé de procéder au lancement, car il savait que le système ne répondait pas aux critères de lancement établis par le Ministère. Celui-ci a néanmoins estimé que les risques associés au report du lancement étaient plus grands que ceux associés à la mise en service d'un système qui n'était pas entièrement au point.
- S'il est vrai que le Comité exécutif a sciemment assumé certains risques en lançant le SAGAS, il convient de souligner qu'il n'avait pas été informé de certains faits importants, notamment que le système présentait plus de défauts graves et que certains tests essentiels avaient donné des résultats moins satisfaisants que ce qui avait été déclaré.
- Au cours de la période de six mois précédant le lancement, l'équipe d'essai, qui relevait jusqu'alors du directeur de projet technique, a été placée sous la responsabilité du directeur de projet organisationnel. Or, ce dernier n'avait pas d'expérience en matière de TI et ne possédait pas l'expertise technique requise.
- La Division de la vérification interne de l'Ontario a proposé d'effectuer un audit de l'état de préparation du SAGAS quatre mois avant le lancement. Toutefois, les membres de la Vérification interne et les responsables de projet du SAGAS ne sont pas parvenus à s'entendre sur la portée de l'audit, et il n'a pas été effectué.
- Le Ministère n'a pas bien surveillé les consultants externes. Les consultants ont plutôt été surveillés par d'autres consultants pendant la majeure partie des travaux de développement du SAGAS. En raison de l'imprécision des feuilles de temps présentées par les consultants et du manque de surveillance indépendante pendant une grande partie du projet, il a été difficile d'évaluer l'efficacité de leur travail.
- La formation sur l'utilisation du SAGAS que le Ministère a fournie aux chargés de cas avant le lancement était inadéquate.
- Au 31 juillet 2015, le SAGAS comptait toujours 771 défauts graves qui n'avaient pas été corrigés. Il est ressorti de notre audit que les ressources du Ministère ne faisaient pas suffisamment d'efforts pour corriger les défauts. Il était également probable que d'autres défauts du SAGAS n'avaient pas été relevés, car le Ministère avait un arriéré de plaintes et de problèmes signalés par les chargés de cas.
- Les problèmes persisteront tant que les défauts ne seront pas corrigés. Le SAGAS restera difficile à utiliser et continuera de générer des erreurs dans l'évaluation de l'admissibilité et le montant des prestations, et de produire des rapports inexacts qui nuisent à la capacité du Ministère et des municipalités à bien gérer le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. De plus, les chargés de cas devront continuer de recourir à des solutions de rechange coûteuses en temps pour régler les problèmes, ce qui nuira à leur capacité de fournir toute la gamme de services de gestion de dossier aux clients.

Dans notre rapport de 2015, nous avions recommandé au Ministère d'examiner l'arriéré

d'information concernant les défauts potentiels de façon à prioriser les défauts et à les corriger; de faire le rapprochement entre les erreurs de paiement générées par le SAGAS et les sommes que les clients auraient dû recevoir; de s'assurer que le travail des consultants est évalué sur le plan de l'efficacité et de l'efficience; d'établir une stratégie de transfert des connaissances au personnel du Ministère; et de veiller à ce que le SAGAS soit soumis à tous les tests de paiement prescrits par le gouvernement.

Le rapport contenait 5 recommandations englobant 12 mesures afin de régler les problèmes cernés lors de l'audit.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux de suivi d'assurance entre le 1er avril 2017 et le 4 juillet 2017. Le 1er septembre 2017, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) nous a confirmé par écrit qu'il nous avait fourni une mise à jour complète sur l'état de la mise en oeuvre des recommandations que nous avions formulées lors de notre audit initial il y a deux ans.

Réponse inadéquate du Ministère aux problèmes du SAGAS

Recommandation 1

Afin de s'assurer que les personnes admissibles reçoivent le niveau d'aide sociale et le soutien auxquels elles ont droit, et d'éliminer dans la mesure du possible les erreurs liées à l'admissibilité et aux prestations générées par le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS), le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *affecter des ressources adéquates à l'examen de l'arriéré d'information concernant les défauts potentiels et établir les priorités pour les corriger;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère avait un arriéré d'environ 11 500 appels au service de dépannage qu'il n'avait pas examinés. Après le lancement, le Ministère a mis sur pied d'autres services d'assistance téléphonique pour des problèmes particuliers, mais ceux-ci avaient également un arriéré de quelques centaines d'appels non réglés à la fin de notre audit. Jusqu'à ce que ces appels soient examinés, les nouveaux défauts potentiels du SAGAS demeureront inconnus.

Depuis notre audit d'octobre 2015, le Ministère a engagé un cabinet d'experts-conseils de l'extérieur pour examiner l'arriéré d'appels contenant des renseignements sur les défauts potentiels et a établi l'ordre de priorité pour la correction des nouveaux défauts repérés. Il a également demandé au cabinet d'experts-conseils de formuler des recommandations sur la façon dont le Ministère pourrait rationaliser son processus d'examen des appels au service de dépannage. Le cabinet d'experts-conseils a terminé son examen en mai 2016, et une liste des défauts potentiels à soumettre à une enquête plus poussée et à corriger en priorité a été établie.

Le Ministère s'est fondé sur les recommandations du consultant pour rationaliser son processus d'examen des appels. En février 2017, tous les renseignements concernant les défauts possibles et existants du SAGAS ont été fusionnés en une seule base de données. Les renseignements sur les nouveaux défauts potentiels fournis par les appelants sont désormais enregistrés dans la base de données. Cela permet au Ministère d'examiner et de prioriser les appels plus rapidement, car il lui est ainsi plus facile de rapprocher l'information fournie par les appelants au sujet des défauts potentiels avec les défauts qu'il est déjà en train d'examiner ou de

corriger. Au moment de notre suivi, il n'y avait pas d'arriéré d'appels au service de dépannage.

- *affecter ses ressources de façon que la correction des défauts soit une priorité;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que seuls les consultants externes (plutôt que le personnel du Ministère) possédaient les compétences nécessaires pour corriger les défauts graves, mais qu'ils y consacraient moins de la moitié (44 %) de leur temps. Ils passaient le reste de leur temps (56 %) à améliorer les fonctions du SAGAS, à résoudre les problèmes ponctuels et à transférer leurs connaissances au personnel du Ministère.

Depuis notre audit, le Ministère nous a dit qu'il avait affecté plus de ressources à la correction des défauts et installé trois mises à niveau majeures du SAGAS qui ont éliminé les anciens défauts. D'après les rapports de suivi du temps que nous avons passés en revue, en novembre 2016, le temps consacré à la correction des défauts graves par le personnel du Ministère et les consultants externes avait augmenté d'environ 10 %. Nous avons examiné la base de données utilisée par le Ministère pour suivre les progrès réalisés dans la correction des défauts et constaté que les 771 anciens défauts graves avaient été corrigés avant décembre 2016.

Au moment de notre suivi, le Ministère s'employait à corriger 196 défauts graves récemment repérés. Il nous a dit que la correction des défauts resterait une priorité à l'avenir et que son personnel et les consultants continueraient d'y consacrer environ 50 % à 65 % de leur temps.

- *mettre au point un processus de rapprochement entre les erreurs de prestation générées par le SAGAS et les sommes que les clients auraient dû recevoir, et s'assurer que les erreurs sont corrigées.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que les défauts graves du SAGAS avaient causé des erreurs de calcul des prestations totalisant 140 millions de dollars (89 millions en trop-payés potentiels et 51 millions en moins-payés potentiels), mais ce total incluait uniquement les défauts corrigés. Le Ministère ne pouvait pas quantifier l'impact financier d'une erreur causée par un défaut avant que ce défaut soit corrigé, car c'est à ce moment que le SAGAS recalculait automatiquement les prestations erronées antérieures. Par exemple, si le SAGAS a calculé incorrectement la prestation mensuelle d'un client à 570 $ alors qu'elle devrait être de 600 $, ce n'est qu'après la correction du défaut que le SAGAS peut recalculer le montant et signaler que le client aurait dû recevoir 30 $ de plus par mois.

Le Ministère a conçu et mis en oeuvre des solutions de rechange manuelles. Il est donc possible qu'un chargé de cas ait déjà relevé l'erreur et ait contourné le processus normal du SAGAS pour que le bénéficiaire reçoive le bon montant, bien avant que le Ministère ne corrige le défaut. Toutefois, le Ministère ne pouvait pas confirmer si les solutions de rechange étaient toujours appliquées par les chargés de cas et ne savait donc pas quelle proportion des quelque 140 millions de dollars avait déjà été corrigée par les chargés de cas. Dans ces circonstances, le fait de permettre au SAGAS d'ajuster les 140 millions de dollars de prestations antérieures inexactes pourrait annuler certaines des corrections apportées par les chargés de cas. Pour faire face à cette possibilité, le Ministère a suspendu l'ajustement de toutes les corrections de prestations calculées par le SAGAS et nous a fait part de son intention de demander aux chargés de cas de passer ces corrections en revue, à compter d'une date future indéterminée.

Depuis notre audit, entre le 24 novembre et le 18 décembre 2015, un cabinet d'experts-conseils engagé par le Ministère a examiné les 140 millions de dollars attribuables aux erreurs de calcul des prestations et a indiqué qu'il était possible que –

pour environ 59 millions de dollars d'erreur – les chargés de cas n'aient pas appliqué les solutions de rechange et que les clients n'aient pas reçu les bons montants. Le cabinet d'experts-conseils a recommandé un processus pour examiner et corriger ces erreurs de calcul. Dans le cadre de ce processus, en mars 2016, le Ministère a communiqué à tous les chargés de cas une liste des mesures recommandées pour examiner et corriger les erreurs de calcul pour lesquelles des solutions de rechange n'ont peut-être pas été appliquées. Entre juin et décembre 2016, conformément à une recommandation du cabinet d'experts-conseils, le Ministère a échantillonné 61 % des 59 millions de dollars d'erreurs de calcul pour vérifier si celles-ci étaient traitées correctement. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit que toutes les erreurs de calcul dans son échantillon avaient été corrigées et que les clients avaient fini par recevoir les bons montants de prestations. Dans le cadre de notre suivi, nous avons examiné le processus utilisé par le Ministère pour examiner et corriger les erreurs de calcul des prestations, et nous avons prélevé notre propre échantillon sur les 59 millions de dollars d'erreurs de calcul. Dans tous nos échantillons, nous avons constaté que les erreurs avaient été corrigées et que les clients avaient reçu les bons montants.

Le Ministère continuera d'utiliser son processus actuel d'enquête et de correction des défauts pour que les clients reçoivent les bons montants.

Le travail des consultants était inadéquat et peu encadré par le Ministère

Recommandation 2

Afin d'éviter de retarder inutilement la mise en fonction pleine et efficace du Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) et de s'assurer que les consultants toujours affectés au SAGAS sont redevables quant à l'atteinte de résultats de qualité, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *charger son propre personnel qualifié d'encadrer directement les consultants;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas bien encadré les consultants de Curam et d'IBM. Il comptait sur les consultants non seulement pour concevoir et développer le SAGAS en grande partie, mais aussi pour encadrer leur propre travail. Les consultants facturaient un taux horaire moyen de 190 $ et étaient supervisés par d'autres consultants rémunérés à un taux pouvant atteindre 2 000 $ par jour. De nombreux consultants ont pris beaucoup plus de temps que prévu pour faire leur travail et, dans certains cas, ont facturé le temps passé à corriger leurs propres erreurs.

Depuis notre audit, entre décembre 2015 et avril 2016, le Ministère a embauché neuf employés qualifiés à temps plein pour remplacer les consultants occupant des postes de responsabilité qui surveillaient le travail d'autres consultants. L'information fournie par le Ministère indiquait que les principaux aspects du SAGAS, y compris le développement de logiciels, l'installation de mises à niveau et la mise à l'essai des systèmes, sont maintenant dirigés et surveillés par son personnel à temps plein.

En janvier 2016, le Ministère a également amélioré sa surveillance des consultants en les obligeant à soumettre leurs feuilles de temps sur une base hebdomadaire plutôt que mensuelle. Les consultants doivent maintenant fournir plus de détails sur le travail accompli dans leur feuille de temps, et les employés à temps plein du Ministère doivent examiner et approuver toutes les feuilles de temps soumises avant que les consultants ne soient payés.

Au moment de notre suivi, le Ministère a également confirmé qu'aucun des consultants de Curam et d'IBM occupant actuellement des rôles de direction dans l'exploitation du SAGAS ne surveillait le travail de leurs collègues et que tous les consultants

étaient directement supervisés par des membres de son personnel à temps plein.

- *s'assurer que le travail des consultants est évalué sur le plan de l'efficacité et de l'efficience;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons constaté qu'entre novembre 2013 et mars 2014, Curam avait facturé 11 500 heures au Ministère, à un taux horaire moyen de 190 $, pour des travaux qui, selon les estimations, devaient prendre environ 10 300 heures. Les consultants de Curam travaillaient donc de façon inefficiente. Le Ministère recevait les feuilles de temps de Curam et d'IBM, mais il n'essayait pas de déterminer si les consultants fonctionnaient de façon efficace ou efficiente.

Depuis notre audit, le Ministère a fait certains progrès dans l'évaluation du travail des consultants. Grâce aux meilleurs rapports de mise à l'essai des systèmes élaborés durant l'automne 2016 et à la nouvelle base de données fusionnées sur les défauts mise en oeuvre en février 2017, le Ministère a pu obtenir des renseignements plus détaillés sur les défauts potentiels et existants du SAGAS. Cette information lui permet de déterminer si un défaut est dû à la mauvaise qualité du travail des consultants. Le Ministère a également commencé à fixer des cibles quant au nombre de défauts que les consultants devraient pouvoir corriger dans un délai déterminé, et il nous a dit qu'il surveille les progrès réalisés par les consultants par rapport à ces objectifs sur une base hebdomadaire. La période de garantie pour les travaux des consultants est également passée de 150 à 180 jours, et une nouvelle clause a été ajoutée au contrat qui exige des consultants qu'ils corrigent les défauts ou d'autres problèmes du SAGAS qu'ils ont causés eux-mêmes à leurs propres frais.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il était en train d'examiner son contrat avec les consultants. Dans le cadre de l'examen, le Ministère souhaite inclure dans le contrat une description plus précise des niveaux de rendement et exiger que les consultants indiquent s'ils atteignent ces niveaux. Il veut également imposer des conséquences financières supplémentaires aux consultants qui n'atteignent pas les niveaux de rendement prévus dans le contrat. Cet examen devrait être achevé à l'automne 2017, et le Ministère déterminera à ce moment les changements qui doivent être apportés.

- *dans les projets futurs, s'employer à réduire sa dépendance à l'endroit des consultants et s'assurer que les connaissances des consultants sont transférées au personnel du Ministère.*
  État : La première partie de la recommandation est entièrement mise en oeuvre; la deuxième partie de la recommandation est en voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2018.

Détails

Au moment de notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère dépendait encore beaucoup des consultants de Curam pour corriger les défauts graves et qu'il n'avait pas vérifié si ceux-ci avaient transféré leurs connaissances à son personnel.

Depuis notre audit, le Ministère a embauché de nouveaux employés et a fait appel à des employés d'autres ministères pour pourvoir environ 30 nouveaux postes à temps plein. Ce personnel exécute des travaux sur le SAGAS qui étaient auparavant effectués par des consultants. Les sommes que le Ministère verse à des consultants ont diminué, passant d'environ 20 millions de dollars en 2015-2016 à 12,5 millions en 2016-2017. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il était en bonne voie de réduire de 1,5 million de dollars supplémentaires les dépenses consacrées aux consultants, qui passeraient donc à environ 11 millions de dollars en 2017-2018.

En mai 2017, le Ministère a soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor une présentation demandant l'autorisation de convertir d'autres postes de

consultant en postes ministériels (dont 12 emplois à temps plein) dont les titulaires seraient affectés au SAGAS. Le gouvernement a approuvé la présentation du Ministère. Le Ministère a ajouté qu'il était en train d'élaborer une nouvelle stratégie pour gérer ses ressources, ce qui comprend le transfert des connaissances sur le SAGAS. La stratégie est élaborée spécialement pour le SAGAS en réponse à la **recommandation 3** de notre audit de 2015. Même si, au moment de notre suivi, le Ministère ne prévoyait pas lancer un nouveau système d'information majeur ni remplacer le SAGAS dans un proche avenir, il nous a dit que la stratégie fournirait un plan directeur pour le transfert des connaissances sur les futurs projets de TI. La stratégie devrait être achevée en mars 2018.

Recommandation 3

Pour que le personnel du Ministère puisse aider à corriger tous les défauts du Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) à court terme, et assurer le maintien du SAGAS à long terme après le départ des consultants, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *établir, à l'intention du personnel du Ministère, une stratégie de transfert des connaissances prévoyant des cibles en matière de résultats fondées sur l'atteinte d'objectifs d'apprentissage;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Notre audit de 2015 nous a permis de constater que le Ministère n'avait pas pris de mesures pour que les experts-conseils de Curam transfèrent leurs connaissances à son propre personnel avant le lancement, et qu'il comptait beaucoup sur les experts-conseils pour corriger les défauts graves, car ceux-ci étaient les seuls à posséder les compétences requises à cette fin.

Depuis notre audit, au printemps 2016, le Ministère a mis en oeuvre un programme de mentorat officiel dans le cadre duquel son personnel est jumelé à des consultants et un accord officiel de transfert des connaissances est établi. Nous avons examiné certaines des ententes et constaté qu'elles comprenaient un plan détaillé de transfert des connaissances qui énumérait les objectifs et les échéanciers à respecter pour atteindre des résultats d'apprentissage précis.

Comme il est mentionné plus haut, la stratégie que le Ministère met au point pour gérer ses ressources prévoit aussi le transfert des connaissances sur le SAGAS. La stratégie de transfert des connaissances couvre des domaines particuliers, comme les outils de transfert des connaissances, et établit des niveaux précis pour l'apprentissage et le perfectionnement du personnel. Le Ministère prévoit terminer l'élaboration de sa stratégie en mars 2018.

- *évaluer et documenter les progrès réalisés dans l'atteinte de ces cibles.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que les 11 concepteurs au service du Ministère commençaient à mieux connaître le logiciel, mais qu'ils étaient lents à apprendre à régler même les problèmes mineurs. Le Ministère comptait toujours beaucoup sur les consultants de Curam pour développer le SAGAS et corriger ses défauts graves.

Depuis notre audit, en septembre 2016, la Division de la vérification interne de l'Ontario (la Vérification interne) a déclaré dans son rapport sur le SAGAS que l'évaluation et la documentation du transfert des connaissances par le Ministère étaient incomplètes. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il avait élaboré un plan de transfert des connaissances en 2016 pour évaluer et documenter (sur une base globale) ses progrès vers l'atteinte des objectifs connexes. Toutefois, la documentation des activités de transfert des connaissances énoncées dans le plan n'est pas terminée. Le Ministère nous a dit que cet état de choses était principalement attribuable à son empressement à corriger les défauts graves du SAGAS. Cependant,

maintenant que le système est plus stable, le Ministère commencera à souligner à son personnel l'importance de bien remplir la documentation sur le transfert des connaissances. Cette formation sera offerte dans le cadre du programme de mentorat à compter de cet automne, et le Ministère prévoit l'intégrer à sa stratégie de transfert des connaissances. Il nous a dit qu'il s'attendait à améliorer la documentation sur le transfert des connaissances d'ici mars 2018.

Le Ministère était trop optimiste quant à l'état de préparation du SAGAS au moment du lancement

Recommandation 4

Pour que le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) atteigne le haut niveau de rendement prévu et que son fonctionnement soit conforme aux exigences gouvernementales, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que le SAGAS soit soumis à tous les tests de paiement prescrits par le gouvernement.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2005, le gouvernement a décrété que le système informatique pour tout programme qui prévoit le versement de paiements doit faire l'objet de certains tests visant à assurer l'exactitude des paiements et des talons de chèque. Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que le SAGAS était relié au système comptable du gouvernement pour le versement des prestations et qu'il aurait donc dû subir les essais obligatoires. Toutefois, lorsque le SAGAS a été lancé, il n'était pas assez stable pour que la Division des services et des systèmes financiers organisationnels (DSSFO) puisse effectuer tous les tests requis. Nous avions également observé que le SAGAS devait faire l'objet des mêmes tests de paiement prescrits par le gouvernement au moment de l'installation de mises à niveau majeures. Nous avions toutefois constaté en 2015 que le Ministère n'avait pas effectué les tests avant d'installer les mises à niveau du SAGAS.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'en juillet 2016, il avait formalisé un processus pour que le SAGAS fasse l'objet des tests de paiement prescrits par le gouvernement au moment de l'installation des mises à niveau majeures. Depuis, le Ministère a installé quatre mises à niveau majeures et nous a fourni des documents approuvés par la DSSFO indiquant que tous les essais nécessaires avaient été effectués.

Recommandation 5

Afin d'améliorer le processus décisionnel mis en oeuvre lors du lancement d'un système d'information majeur, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *s'assurer que la décision de déployer un système de technologie de l'information repose sur de l'information et des critères pertinents qui fournissent aux décideurs un portrait complet et fidèle de l'état de préparation du système;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que le SAGAS présentait 737 défauts graves, mais que le personnel de projet en avait déclaré seulement 418 au Comité. Le personnel de projet nous a expliqué que les 319 autres défauts graves n'ont pas été signalés au Comité exécutif parce qu'on avait commencé à leur trouver des solutions ou des correctifs. Le personnel de projet a indiqué au Comité exécutif que 217 des 418 défauts signalés pouvaient être contournés au moyen de seulement 27 solutions de rechange. Aucune solution de rechange n'avait été trouvée pour les 201 autres défauts graves. Nous avions également constaté que le Comité exécutif n'était pas au courant des faits suivants :

- 11 des 85 interfaces n'avaient pas été testées par le personnel de projet;

- les tests de paiement requis n'avaient pas tous été effectués ou les tests étaient incomplets;
- le nombre de cas réels de divergence attribuables aux défauts;
- les données converties n'avaient pas fait l'objet de tests complets.

En mai 2015, le Ministère a mis à jour ses politiques sur l'information qui devrait être communiquée aux décideurs. Il nous a dit qu'il leur présentait un rapport d'état complet et exact chaque fois qu'il installait de nouvelles mises à niveau majeures du système.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il ne prévoyait pas lancer un nouveau système d'information majeur ni remplacer le SAGAS dans un proche avenir, mais qu'il examinerait et mettrait à jour ses politiques actuelles pour s'assurer que la décision de lancer un nouveau système repose sur des critères pertinents et que les décideurs reçoivent des renseignements complets et exacts sur l'état de préparation du système. Il a indiqué que ces changements seraient apportés au cours du lancement du prochain système d'information majeur pour que les recommandations soient suivies tout au long du cycle de vie du projet.

- *faire en sorte que la Vérification interne effectue un examen indépendant de l'information clé qui a servi à évaluer l'état de préparation du système en vue de la prise de décision.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avions constaté que la Vérification interne avait effectivement audité le SAGAS, mais que son dernier rapport remontait à novembre 2013, soit une année complète avant le lancement. Quatre mois avant le lancement, la Vérification interne a rencontré les responsables de projet pour proposer un audit de l'état de préparation du SAGAS, mais les parties ne sont pas arrivées à s'entendre sur la portée de l'audit. La Vérification interne nous a dit que le Ministère estimait que les consultants d'IBM affectés à l'équipe de projet possédaient l'expertise nécessaire pour évaluer l'état de préparation du SAGAS. Le Ministère a donc suggéré que la portée de l'audit de la Vérification interne soit axée sur le SAGAS après le lancement.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a fourni des documents montrant que, le 12 juillet 2017, il avait élaboré une politique obligatoire pour demander à la Vérification interne de faire un examen indépendant des renseignements clés utilisés dans l'évaluation de l'état de préparation au lancement des systèmes importants. Il a ajouté qu'en septembre 2016, la Vérification interne avait évalué les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en oeuvre des recommandations et des conseils fournis par un consultant externe pour régler les problèmes postérieurs à la mise en oeuvre du SAGAS.

Chapitre 1

Ministère de l'Éducation

Section 1.13 Transport des élèves

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.13 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	2	1	1		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	3		1	2	
Recommandation 4	1				1
Recommandation 5	4	1	2	1	
Recommandation 6	2			2	
Recommandation 7	1	1			
Recommandation 8	3		1	1	1
Recommandation 9	1	1			
Recommandation 10	1			1	
Recommandation 11	2			2	
Recommandation 12	7	3	1	3	
Recommandation 13	1				1
Recommandation 14	1				1
Recommandation 15	1				1
Total	**31**	**7**	**7**	**12**	**5**
%	**100**	**23**	**23**	**38**	**16**

Conclusion globale

D'après les renseignements que nous ont fournis le ministère de l'Éducation, le ministère des Transports et les consortiums de transport scolaire, 45 % des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* étaient pleinement mises en oeuvre ou en voie de l'être au 8 août 2017. Peu de progrès avaient été réalisés à l'égard de la mise en oeuvre de 39 % des autres recommandations, et 16 % des recommandations ne seront pas mises en oeuvre.

Dans le cas des recommandations adressées au ministère de l'Éducation (le Ministère), 20 % étaient pleinement mises en oeuvre ou en voie de

l'être, 40 % avaient fait l'objet de peu ou pas de progrès et 40 % ne seront pas mises en oeuvre. Le Ministère nous a notamment informés qu'il ne mettrait pas en oeuvre les recommandations l'obligeant, de concert avec les conseils scolaires et les consortiums de transport, à élaborer des politiques de sécurité uniformes pour le transport sécuritaire des élèves, à élaborer des normes concernant l'utilisation optimale des véhicules scolaires, à préciser les rôles et les responsabilités de chaque partie en ce qui concerne l'établissement des critères d'admissibilité et l'emploi de mesures efficaces, et à établir des critères normalisés pour la sélection des exploitants d'autobus scolaires. Selon le Ministère, son rôle consiste à fournir aux conseils scolaires un financement pour le transport, et le rôle des conseils scolaires est de décider s'ils fournissent des services de transport et d'établir des politiques pour encadrer la prestation de ces services. Il a également ajouté que la loi ne lui conférait pas le pouvoir d'imposer des politiques de transport particulières aux conseils scolaires.

Nous avons sollicité un avis juridique sur cette question et nous avons appris que les conseils scolaires sont assujettis à l'autorité législative du ministère de l'Éducation. Ce dernier a le pouvoir de légiférer et de réglementer le transport des élèves, et il est donc autorisé par la loi à obliger les conseils scolaires à mettre en oeuvre nos recommandations.

Dans le cas des recommandations adressées au ministère des Transports, 50 % étaient pleinement mises en oeuvre ou en voie de l'être, 42 % avaient fait l'objet de peu ou pas de progrès et 8 % ne seront pas mises en oeuvre. D'autres mesures devaient être prises pour s'assurer que les données du Système d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire (UVU) fournissent des renseignements sur la sécurité dans les stations locales des exploitants d'autobus scolaires et qu'une stratégie est élaborée pour la réalisation d'examens axés sur les risques des centres d'inspection des véhicules automobiles.

Dans le cas des recommandations adressées aux consortiums de transport, 67 % étaient pleinement mises en oeuvre ou en voie de l'être et 33 % avaient fait l'objet de peu ou pas de progrès. Certains consortiums devaient prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'efficience des services de transport scolaire et par le fait même en réduire les coûts.

L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans le présent rapport.

Contexte

Durant l'année scolaire 2015-2016, environ 830 000 élèves ontariens ont été transportés tous les jours à destination et en provenance d'écoles publiques dans quelque 19 000 véhicules scolaires. Plus de 70 % des enfants transportés fréquentaient le jardin d'enfants ou l'école élémentaire (comme en 2013-2014).

La *Loi sur l'éducation* n'oblige pas expressément les conseils scolaires à offrir des services de transport, mais chaque conseil fournit un certain niveau de services de transport aux élèves. Pour l'année scolaire 2016-2017, les subventions pour le transport versées aux conseils scolaires étaient estimées à 897 millions de dollars (comparativement à 880 millions de dollars pour l'année scolaire 2014-2015). Près de la totalité des services de transport d'élèves en Ontario est fournie par le truchement de contrats conclus avec des exploitants d'autobus scolaires.

Cinq parties prennent part à la prestation de services de transport des élèves :

1. Le ministère de l'Éducation fournit du financement aux 72 conseils scolaires et procède à un sondage annuel auprès de ceux-ci. Il accorde aux conseils le pouvoir de prendre les décisions de nature générale, y compris celles concernant les politiques et les critères d'admissibilité.
2. On compte 33 consortiums de transport, formés par les conseils scolaires, qui planifient les services de transport, passent des contrats

avec des exploitants d'autobus scolaires, gèrent les contrats et effectuent une surveillance du rendement.

3. Les conseils scolaires surveillent les activités des consortiums et leur fournissent des renseignements clés sur leurs écoles et leurs élèves. Les conseils déterminent les groupes d'élèves qui reçoivent des services de transport et bénéficient du financement (cette détermination est fondée en grande partie sur la distance entre le domicile de l'élève et l'école fréquentée).
4. Les exploitants d'autobus scolaires passent des contrats avec les consortiums aux fins de la prestation des services de transport des élèves. Ils sont tenus de s'assurer que leurs véhicules et les conducteurs satisfont aux exigences législatives en matière de sécurité, et ils doivent se conformer aux dispositions de leurs contrats, notamment celles ayant trait à l'offre d'une formation en sécurité pour les conducteurs et les élèves, ainsi qu'à la vérification des antécédents des conducteurs.
5. Le ministère des Transports veille à l'application des lois et règlements fédéraux et provinciaux portant sur la conception et l'état mécanique des véhicules, les permis pour les conducteurs d'autobus scolaires et l'utilisation sécuritaire des véhicules.

Dans notre *Rapport annuel 2015*, nous constations que les autobus scolaires constituaient un moyen de transport généralement sécuritaire, selon le nombre de collisions par rapport au nombre de passagers transportés et de kilomètres parcourus. Le ministère des Transports avait mentionné qu'au cours des cinq années ayant précédé l'audit, il y a eu 5 600 collisions impliquant des véhicules scolaires qui ont entraîné des dommages matériels, des blessures ou des décès.

Dans l'ensemble, en Ontario, le risque de blessure découlant de collisions impliquant des véhicules scolaires était inférieur au risque associé aux autres types de véhicules, et le risque de décès était semblable à celui constaté pour tous les autres types de véhicules. Toutefois, en 2013, dernière année pour laquelle des données étaient disponibles au moment de notre audit, les véhicules scolaires de l'Ontario ont été impliqués dans un plus grand nombre de collisions, toute proportion gardée, que les automobiles et les camions, mais dans un moins grand nombre de collisions que d'autres types d'autobus, selon les résultats totaux par type de véhicules. Les services de police ont imputé la responsabilité au conducteur de l'autobus scolaire dans 40 % des cas.

Néanmoins, en raison des risques potentiels pour les élèves transportés, il importait que le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires, les consortiums de transport et le ministère des Transports continuent de prendre en compte et d'atténuer les facteurs de risque dans trois domaines qui ont une incidence sur le transport sécuritaire des élèves : la compétence des conducteurs d'autobus, l'état des véhicules et le comportement des élèves.

Il était ressorti de notre audit de 2015 que l'amélioration de la surveillance des exploitants d'autobus et de leurs conducteurs, des processus visant à assurer une utilisation sécuritaire des véhicules scolaires, de la formation sur la sécurité dans les autobus à l'intention des élèves, et du suivi et de l'analyse des collisions et des incidents permettrait de réduire encore plus les risques pour les élèves.

Nous avions plus particulièrement constaté ce qui suit en ce qui concerne le transport sécuritaire des élèves :

- Une supervision et une surveillance améliorées étaient requises de la part des consortiums pour s'assurer de la compétence des conducteurs d'autobus scolaires.
- Le ministère de l'Éducation n'avait pas établi de lignes directrices concernant la déclaration des collisions et des incidents impliquant les véhicules scolaires. Peu d'information faisait l'objet d'un suivi par les consortiums en ce qui concerne les incidents ayant des répercussions sur les élèves, comme l'arrivée tardive des autobus aux lieux d'embarquement et les pannes mécaniques, en vue de déterminer

les causes des incidents et d'élaborer des stratégies pour les prévenir. À partir des données limitées dont nous disposions lors de notre audit, nous avions déterminé qu'il y avait eu une hausse de 67 % de ces incidents entre 2012-2013 et 2013-2014, leur nombre passant de presque 35 000 à près de 58 000.
- Les consortiums et le ministère des Transports devaient apporter des améliorations pour ce qui est de s'assurer du bon état des véhicules scolaires. Par exemple, les inspections réalisées par le ministère des Transports ne ciblaient pas les véhicules les plus à risque d'infraction à la sécurité, n'étaient pas toujours effectuées à temps et ne veillaient pas systématiquement à ce que les lacunes soient comblées.
- Les exploitants d'autobus scolaires qui sont autorisés à certifier le bon état mécanique de leurs propres véhicules faisaient l'objet de peu de surveillance.
- Le ministère de l'Éducation n'avait pas rendu obligatoire l'offre d'une formation sur la sécurité à bord des autobus scolaires à l'intention des élèves. Seulement 16 des 33 consortiums offraient une formation générale obligatoire sur la sécurité à bord des autobus.

L'Ontario n'avait pas établi de norme provinciale concernant le transport par autobus. Nous avions constaté que les services de transport par autobus n'étaient pas offerts de manière équivalente à tous les élèves à l'échelle de la province, ou même dans les écoles relevant d'un même conseil scolaire. Nous avions aussi observé des différences dans la manière dont les consortiums exploitaient et géraient les services de transport par autobus. La capacité d'un consortium de gérer de manière efficiente et efficace les services de transport dépendait notamment des pouvoirs qui lui étaient délégués par les conseils scolaires qu'il sert, ainsi que de la mesure dans laquelle les conseils scolaires étaient disposés à travailler en collaboration et à intégrer les services.

Nous avions notamment observé ce qui suit concernant l'efficience du transport des élèves, le niveau de service fourni, le financement et les pratiques d'approvisionnement :

- Le financement du transport scolaire n'était pas fondé sur les besoins, mais plutôt sur le niveau de financement de 1997 de chaque conseil scolaire, qui fait l'objet de rajustements annuels. La formule de financement employée par le ministère de l'Éducation ne tenait pas compte de facteurs locaux ayant une incidence considérable sur les coûts de transport.
- Le ministère de l'Éducation n'avait pas déterminé si les écarts importants d'un conseil à l'autre en ce qui concerne le coût du transport des élèves étaient justifiés.
- On ne disposait pas de données fiables sur l'utilisation des autobus. En général, les consortiums que nous avons visités ne faisaient pas le suivi du nombre d'usagers. En outre, chaque consortium fixait lui-même le nombre d'élèves que peut contenir un autobus, et la méthode pour calculer le taux d'utilisation variait d'un consortium à l'autre.
- Le nombre d'autobus utilisés par les consortiums dans le cadre des contrats était supérieur au nombre requis.

Au total, nous avions formulé 15 recommandations comportant 31 mesures; les ministères et les consortiums de transport s'étaient engagés à prendre des mesures pour y donner suite.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nos travaux d'assurance de la qualité ont été réalisés entre le 1er avril 2017 et le 8 août 2017, et le ministère de l'Éducation, le ministère des Transports et trois consortiums de transport scolaire – le Toronto Student Transportation Group (Toronto),

le Consortium de services aux élèves de Sudbury (Sudbury) et le Student Transportation of Peel Region (Peel) – ont confirmé, dans une déclaration écrite datant du 8 septembre 2017, qu'ils nous avaient fourni tous les renseignements à jour à propos de l'état des recommandations formulées dans notre audit initial il y a deux ans.

Les processus de surveillance visant à assurer la sécurité peuvent être améliorés

Recommandation 1

Le ministère des Transports, de concert avec les conseils scolaires, doit :

- *établir et exécuter des processus de surveillance uniformes et efficaces visant les exploitants d'autobus scolaires, pour avoir la confirmation que ceux-ci respectent les exigences contractuelles et législatives concernant la compétence des conducteurs et l'état des véhicules;*

  État : Consortium de Toronto : Pleinement mise en oeuvre.
  Consortium de Peel : Pleinement mise en oeuvre.
  Consortium de Sudbury : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Toronto : Des examens opérationnels étaient en cours au moment de notre audit de 2015. Le consortium a modifié son formulaire d'audit des exploitants en avril 2017 afin d'inclure des éléments d'examen supplémentaires relatifs aux opérations, à la sécurité et à la planification pour répondre aux exigences législatives et contractuelles. Des formulaires uniformisés sont utilisés aux fins de l'examen opérationnel (liste de contrôle comportant des critères relatifs aux opérations, à la sécurité et à la planification), de l'audit des autobus (on vérifie la documentation, le journal de bord et le matériel de sécurité d'un échantillon d'autobus), et de l'examen du dossier des conducteurs (on vérifie un échantillon de dossiers pour s'assurer que les conducteurs ont suivi la formation requise). Un examen de suivi est réalisé un mois après pour déterminer si les lacunes soulevées au moment de l'audit ont été comblées.

Peel : Le consortium a élaboré un système de listes de contrôle à utiliser pour les audits de ses exploitants, afin de mettre en oeuvre une approche cohérente pour mesurer le rendement et la conformité de chaque exploitant. L'une des listes de contrôle qui doit maintenant obligatoirement être remplie concerne le contrôle aléatoire des dossiers des véhicules; il s'agit de sélectionner des véhicules au hasard et d'examiner leurs certificats d'inspection annuelle et semestrielle des deux dernières années afin de s'assurer qu'ils satisfont aux exigences du ministère des Transports en matière d'inspection. Dans la négative, l'exploitant doit produire une copie des documents d'inspection et du journal de bord du véhicule pour confirmer que celui-ci n'a pas été utilisé durant les périodes de non-conformité déterminées. Ce nouveau processus est entré en vigueur en mai 2017.

Sudbury : En novembre 2016, le consortium a remanié sa politique sur l'audit des exploitants pour y intégrer la conformité aux exigences contractuelles et législatives relatives aux compétences des conducteurs et à l'état des véhicules. Le consortium a établi une liste de contrôle pour l'audit annuel de la conformité des contrats, afin d'évaluer la conformité à chacune des exigences contractuelles.

- *surveiller le taux de roulement des conducteurs d'autobus, ainsi que les accidents et les incidents comme le débarquement d'élèves aux mauvais arrêts, afin de déterminer s'il existe une corrélation entre le roulement des conducteurs et les risques pour la sécurité, et si des mesures sont requises.*

  État : Consortium de Toronto : En voie de mise en oeuvre d'ici août 2017.
  Consortium de Peel : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2018.

Consortium de Sudbury : En voie de mise en oeuvre d'ici juillet 2018.

Détails

Toronto : En septembre 2016, le consortium a augmenté le nombre d'indicateurs du rendement clés dont les exploitations d'autobus scolaires doivent rendre compte; les indicateurs comprennent maintenant le roulement des conducteurs, le nombre de collisions et le nombre d'incidents. Le consortium prévoyait commencer à analyser ces données au plus tard en août 2017 pour déterminer s'il y a un lien entre le roulement des conducteurs et les risques en matière de sécurité.

Peel : Le consortium a mis à jour les données à déclarer sur les accidents afin d'inclure le nom du conducteur et ses années d'expérience à compter de novembre 2016. De plus, il fait un suivi hebdomadaire du nombre de démissions, ainsi que du nombre et de la nature des accidents et des incidents déclarés dans les rapports hebdomadaires produits par les exploitants d'autobus scolaires. Les incidents relatifs au débarquement des élèves au mauvais arrêt ne sont pas consignés dans le rapport hebdomadaire, mais font l'objet d'un suivi manuel auprès de l'exploitant d'autobus. L'analyse de ces données n'avait pas encore commencé au moment de notre suivi. Le consortium entend commencer à analyser les données d'ici juin 2018, lorsqu'il aura achevé la transition vers un système de rapports en ligne.

Sudbury : Le consortium a commencé à faire le suivi du taux de roulement des conducteurs d'autobus ainsi que des collisions en rapport avec le nombre d'années d'expérience du conducteur durant l'année scolaire 2016-2017. Il a aussi commencé à consigner les incidents en rapport avec le nombre d'années d'expérience du conducteur en mars 2017. Le consortium entend analyser et résumer ces données d'ici la fin de l'année scolaire 2017-2018.

Recommandation 2

Pour favoriser l'adoption de bonnes pratiques et une conduite sécuritaire par les conducteurs de véhicules scolaires, le ministère des Transports doit surveiller l'exécution du programme de perfectionnement des conducteurs d'autobus scolaires et examiner son efficacité.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici juillet 2019.

Détails

Au cours de notre audit, nous avons constaté que le ministère des Transports (le MTO) n'avait pas veillé à ce que les exploitants d'autobus scolaires ou les tiers aient élaboré et livré un programme de perfectionnement des conducteurs d'autobus scolaire, conformément à ses propres normes. Le MTO n'avait pas non plus examiné l'efficacité du programme pour déterminer s'il avait eu une incidence sur la sécurité dans le secteur.

Au moment de notre suivi, le MTO avait mis au point un plan de surveillance du programme de perfectionnement des conducteurs d'autobus scolaire. La surveillance devrait consister en une attestation initiale émise par le fournisseur du cours, suivie de la présentation au MTO de rapports d'audit périodiques préparés par un tiers. La date de mise en oeuvre de ce nouveau processus était le 1er juillet 2017, et les premiers rapports de vérification devraient être remis au MTO en juillet 2019.

Recommandation 3

Pour que le programme d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire (programme d'immatriculation UVU) permette de surveiller efficacement le rendement sur la route des autobus scolaires et fasse en sorte de déclencher une intervention ministérielle lorsque les cotes attribuées aux exploitants atteignent des niveaux inacceptables, le ministère des Transports doit :

- *s'assurer que les infractions à la sécurité sont mises à jour en temps opportun dans le Système d'immatriculation UVU et qu'elles sont prises en compte dans la cote de sécurité des exploitants*

pour la période complète de 24 mois à partir du moment de la saisie de l'infraction dans le système;
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au cours de notre audit, nous avions constaté que les cotes de sécurité des exploitants d'autobus scolaires n'étaient pas toujours à jour. Il s'était écoulé un délai d'au moins 83 jours dans la moitié des cas de condamnations pour infraction à la sécurité pour que l'incident soit pris en compte dans la cote de sécurité, et d'au moins 105 jours dans la moitié des cas de collisions. De plus, les infractions contestées devant le tribunal n'étaient pas prises en compte dans la cote de l'exploitant, sauf si le conducteur était reconnu coupable.

Selon le MTO, le Système d'immatriculation UVU surveille le rendement sur la route des transporteurs inscrits en faisant le suivi des collisions, des convictions et des inspections sur une période de 24 mois, conformément à l'entente nationale. Ce système commun vise à garantir la réciprocité entre les administrations canadiennes en matière de notation et de traitement des transporteurs, ainsi qu'à assurer la cohérence du cadre de réglementation à l'échelle du pays.

Le MTO nous a informés que, depuis notre audit, il avait fait part à ses partenaires fédéraux et provinciaux de nos préoccupations quant à l'importance de prendre en compte les infractions à la sécurité pendant une période complète de 24 mois, et qu'il continuerait de soulever ces préoccupations à l'échelon national.

- *veiller à ce que l'information figurant dans le Système d'immatriculation UVU soit facile à interpréter et fournisse des renseignements sur la sécurité concernant les stations locales des exploitants d'autobus scolaires;*
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre rapport d'audit, nous avions relevé que les cotes de sécurité du Système d'immatriculation UVU avaient une utilité limitée pour ce qui est d'aider les consortiums de transport à évaluer le bilan en matière de sécurité des exploitants d'autobus scolaires locaux avec lesquels ils ont passé des contrats, en raison du fait que la cote regroupe l'information pour tous les établissements d'un exploitant et tous ses véhicules utilitaires, quel qu'en soit le type, y compris ceux qui ne sont pas utilisés pour transporter des élèves.

En mars 2016, le MTO a mis en oeuvre un nouveau système d'immatriculation et de permis pour la surveillance des transporteurs dans le cadre du programme d'immatriculation UVU. Même si le nouveau système informatique intégrait des révisions au format de présentation de l'information relative à la cote de sécurité des conducteurs, il continue de présenter des données consolidées par exploitant, plutôt que selon l'établissement et les types de véhicules commerciaux. Au moment de notre suivi, le MTO n'avait pas l'intention de présenter des renseignements sur la sécurité par centre d'autobus scolaires, et il a déclaré que son système de suivi des inspections d'autobus offrait des données sur la sécurité des centres d'autobus scolaires plus détaillées que celles du Système d'immatriculation UVU. Toutefois, à notre avis, le système du MTO ne fournit pas des données sur la sécurité aussi détaillées que celles du Système d'immatriculation UVU, puisqu'il ne comprend pas les infractions au code de la route, les collisions et les audits effectués aux établissements des exploitants.

- *envisager des moyens de vérifier l'exactitude de l'information déclarée par les exploitants au sujet du nombre de véhicules qui composent leurs parcs et du nombre de kilomètres parcourus.*
État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017.

Détails

Durant notre audit, nous avions constaté que les exploitants déclaraient eux-mêmes le kilométrage parcouru par leurs autobus et qu'il y avait donc un

Chapitre 1 • Section 1.13

risque qu'ils manipulent les chiffres pour obtenir une meilleure cote de sécurité.

Le MTO nous a informés que le nouveau système d'immatriculation et de permis comporte des mécanismes intégrés qui permettent à l'exploitant de valider l'information lorsque les données déclarées à propos du parc de véhicules et du kilométrage sont en dehors des valeurs attendues. Le MTO nous a également informés qu'il s'employait à mettre en place un système en ligne qui sera accessible d'ici septembre 2017 et qui permettra de mettre à jour les données des exploitants sur leur parc automobile et le kilométrage parcouru.

Recommandation 4

Afin d'améliorer la sécurité des services de transport scolaire, le ministère des Transports doit envisager de modifier le seuil de déclenchement d'un audit des installations pour les exploitants d'autobus scolaires.

État : Ne sera pas mise en oeuvre.

Détails

Dans notre rapport de 2015, nous avions signalé que le MTO n'avait pas audité ni inspecté régulièrement tous les établissements des exploitants d'autobus scolaires. À titre d'exemple, durant une période de cinq ans, le MTO a effectué seulement 24 audits des établissements de 19 exploitants d'autobus scolaires. Peu d'exploitants d'autobus scolaires ont atteint le seuil de déclenchement d'un audit.

Au moment de notre audit, le MTO avait déclaré qu'il procéderait à des analyses additionnelles et établirait un protocole d'intervention visant expressément les exploitants d'autobus scolaires, fondé sur leur rendement en matière de sécurité.

Durant notre suivi, le MTO nous a informés qu'il ne mettrait pas en oeuvre notre recommandation parce que, d'après une fiche d'information de Transport Canada datant de 2007, l'autobus scolaire est l'un des moyens de transport les plus sûrs pour les enfants et les jeunes. En outre, le MTO soutient que le nouveau système d'immatriculation et de permis lui permet de surveiller efficacement tous les transporteurs, y compris les exploitants d'autobus scolaires, afin de déceler toute tendance et tout changement de comportement par l'entremise de son programme d'immatriculation UVU. Par exemple, grâce à la mise en place de nouveaux déclencheurs, les transporteurs font l'objet d'un examen lorsque se produit un événement important, comme la mise en fourrière d'un véhicule ou une condamnation. Nous sommes toutefois d'avis que cette mesure prise par le MTO n'accroîtra probablement pas le nombre d'établissements des exploitants d'autobus scolaires audités et nous maintenons notre recommandation afin d'améliorer la sécurité du transport scolaire.

Recommandation 5

Afin d'améliorer l'efficacité de ses inspections de sécurité des autobus scolaires aux stations des exploitants, le ministère des Transports (MTO) doit :

- *mettre à jour et maintenir son système de suivi des inspections d'autobus au moyen d'une information complète et exacte sur l'emplacement des stations des exploitants et sur les véhicules scolaires à chaque station;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

À l'occasion de notre audit de 2015, nous avions constaté que le système de suivi des inspections d'autobus du MTO contenait des renseignements inexacts sur l'emplacement des stations de près de la moitié des exploitants de notre échantillon. Nous avions également observé que le nombre de véhicules consignés dans le système du MTO était inférieur au nombre de véhicules scolaires utilisés dans le cadre des contrats conclus par les consortiums de transport.

En novembre 2016, le ministère de l'Éducation a fourni une liste des exploitants d'autobus scolaires connus au ministère des Transports pour comparaison avec l'information contenue dans le système de suivi des inspections d'autobus. En mars 2017, l'analyse a été effectuée et les divergences relevées

ont été attribuées aux bureaux de district concernés aux fins de suivi et de vérification d'ici juillet 2017.

En outre, le MTO nous a informés qu'il avait commencé à moderniser la plateforme de son système de suivi des inspections d'autobus. Les travaux devraient être achevés d'ici la fin de décembre 2018.

- *faire en sorte que les inspecteurs mettent l'accent sur les autobus scolaires qui sont jugés à risque élevé et sur ceux qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une inspection;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre rapport de 2015, nous soulignions que pour plus de 30 % des exploitants inspectés, le MTO avait inspecté un plus grand nombre d'autobus récents et un moins grand nombre d'autobus anciens que ce qu'exige sa politique.

Le MTO nous a informés que la dernière formation d'appoint annuelle destinée aux inspecteurs a eu lieu en mai 2017. Cette formation insistait sur les procédures décrites dans le manuel d'inspection des autobus pour la sélection des autobus à inspecter et la détermination du moment des inspections. Les agents ont également reçu une formation d'appoint sur les politiques internes concernant le suivi des problèmes décelés et l'émission d'ordonnances de vérification des réparations. En outre, nous avons été informés que les gestionnaires et leurs homologues régionaux devaient régulièrement discuter des politiques opérationnelles avec les membres du personnel.

- *effectuer les inspections de sécurité des autobus scolaires dans les délais stipulés dans l'approche d'inspection axée sur le risque du MTO;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

En 2015, nous avions constaté que plus de 90 % des inspections d'autobus scolaires échantillonnées n'avaient pas été exécutées dans les délais stipulés dans l'approche d'inspection axée sur le risque du MTO.

Au moment de notre suivi, le MTO mettait en place un nouveau protocole de validation des inspections visant expressément les exploitants d'autobus scolaires. Selon le protocole, des réunions trimestrielles avec tous les chefs de l'application des lois pour les districts seront planifiées pour vérifier l'état des inspections et s'assurer de l'inspection en temps opportun des exploitants d'autobus scolaires. Le MTO a confirmé qu'en août 2017, l'inspection était en retard pour plusieurs stations des exploitants d'autobus scolaires. Il nous a informés que, comme les exploitants d'autobus scolaires sont habituellement inactifs durant les mois d'été, il a confié à des agents la tâche de procéder aux inspections requises des stations en septembre 2017, lorsque les exploitants reprendront leurs activités. Le MTO s'attend à ce que cette recommandation soit pleinement mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

- *obtenir une preuve que les violations ou les infractions constatées durant les inspections des autobus scolaires ont été corrigées en temps opportun par les exploitants d'autobus scolaires concernés.*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions relevé que pour les deux tiers de notre échantillon d'inspections ayant entraîné la constatation de violations ou d'infractions graves, il n'y avait aucun document prouvant que les réparations avaient été effectuées ou qu'une ordonnance enjoignant à l'exploitant d'effectuer les réparations avait été émise.

Dans le cadre du cours annuel de mise à niveau qu'ont suivi les inspecteurs en mai 2017, les agents d'inspection du MTO ont reçu une formation sur les politiques internes concernant le suivi des défectuosités repérées et l'émission d'avis de vérification de réparation. Cependant, au moment de notre suivi, le MTO n'effectuait pas de surveillance pour

déterminer si l'on remédiait en temps opportun aux violations ou aux infractions constatées durant les inspections des autobus scolaires.

Recommandation 6

Pour s'assurer que les centres d'inspection des véhicules automobiles (CIVA) procèdent à des inspections mécaniques efficaces, le ministère des Transports doit :

- *mettre au point une stratégie lui permettant d'effectuer des examens davantage axés sur le risque en ce qui concerne les CIVA, particulièrement ceux qui appartiennent à des exploitants d'autobus scolaires autorisés à inspecter leurs propres véhicules;*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2015, nous avions constaté que le MTO exerçait peu de surveillance auprès des CIVA pour s'assurer qu'ils réalisaient des inspections mécaniques efficaces. Une telle surveillance était particulièrement importante dans la mesure où beaucoup d'exploitants d'autobus scolaires possédaient un CIVA dont ils pouvaient se servir pour procéder à l'inspection mécanique obligatoire de leur parc de véhicules.

Depuis notre audit, le système du MTO qui soutient le programme des CIVA a été mis à niveau pour permettre de repérer facilement les exploitants de véhicules commerciaux, y compris les exploitants d'autobus scolaires, qui sont également autorisés à détenir un centre d'inspection. Au moment de notre suivi, le MTO nous a informés qu'il examinait le programme des CIVA en vue de l'améliorer, mais n'avait pas encore pris de décisions sur les changements à apporter à son exécution.

- *exiger que le CIVA soumette les résultats de ses inspections annuelles et semestrielles à des fins de suivi dans les situations donnant lieu à des préoccupations, pour confirmer que les véhicules scolaires ont fait l'objet des inspections mécaniques requises.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Durant notre audit, nous avions constaté qu'il était très difficile pour le MTO de savoir si tous les véhicules scolaires faisaient l'objet des inspections mécaniques annuelles et semestrielles obligatoires.

Comme il est précisé ci-dessus, le programme des CIVA était toujours en cours d'examen, et aucune décision quant aux changements à apporter à son exécution n'avait été prise au moment de notre suivi.

Recommandation 7

Le ministère des Transports, de concert avec le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires et les consortiums de transport, doit mettre au point un protocole pour partager l'information sur les résultats de ses inspections et de ses audits des exploitants d'autobus scolaires et des centres d'inspection des véhicules automobiles, ainsi que les renseignements sur les collisions. Cela favorisera la prise de mesures en temps opportun en vue d'assurer l'application des règles de sécurité des services de transport scolaire à l'échelle de la province.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté qu'il n'y avait aucun protocole pour le partage de l'information entre le ministère des Transports, les conseils scolaires, les consortiums de transport et le ministère de l'Éducation, et que le ministère de l'Éducation ne recevait ni ne demandait de rapports ou de renseignements particuliers sur la sécurité des autobus scolaires de la part des autres participants.

Depuis, un représentant du MTO rencontre régulièrement des gestionnaires de consortium au sein du comité chargé des transports de l'Ontario Association of School Business Officials (OASBO). Lors de ces réunions, le représentant du MTO agit

comme spécialiste et fournit des conseils sur la mise en application et la conformité. Le MTO a également souligné aux consortiums l'importance de l'information contenue dans le résumé de niveau 2 du Système d'immatriculation UVU et, sur une base individuelle, s'attaque aux préoccupations relatives à des exploitants particuliers.

Recommandation 8

Afin d'améliorer la sécurité du transport des élèves, le ministère de l'Éducation, de concert avec les conseils scolaires et les consortiums de transport, doit :

- *élaborer des politiques de sécurité uniformes pour le transport sécuritaire des élèves et le traitement des problèmes de comportement à bord des autobus;*

État : Ne sera pas mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que les politiques concernant la sécurité du transport des élèves variaient d'un consortium à l'autre.

Selon le Ministère, la loi ne lui confère pas le pouvoir d'imposer aux conseils scolaires des politiques particulières en matière de transports; il a toutefois pris certaines mesures pour les aider à élaborer des politiques cohérentes en matière de sécurité, décrites ci-dessous.

En mars 2016, le Ministère a réalisé un sondage auprès des consortiums de l'Ontario à propos des incidents liés au comportement des élèves dans les autobus scolaires (30 consortiums ont répondu au questionnaire). Les résultats montrent que seulement le tiers (11) des répondants faisaient le suivi du nombre d'incidents liés au comportement. Pour ces consortiums, le nombre total d'incidents liés au comportement signalés est passé de 7 774 en 2013-2014 à 10 529 en 2014-2015. Par ailleurs, 29 consortiums ont déclaré avoir des politiques concernant le comportement des élèves dans les autobus scolaires; 23 ont indiqué que ce sont les écoles (directeurs ou délégués) qui sont responsables d'imposer des mesures disciplinaires aux élèves (par exemple, suspension du transport en autobus ou de l'école); et seulement les deux tiers (20) ont indiqué que les mesures de suivi ou les mesures disciplinaires prévues étaient souvent ou toujours prises, tandis que le tiers a indiqué que des mesures de suivi étaient parfois prises.

En parallèle, le Ministère a aussi sollicité les commentaires des exploitants d'autobus scolaires à propos des incidents liés au comportement dans les autobus scolaires. Pour le compte du Ministère, l'Ontario School Bus Association (OSBA) a mené un sondage auprès de ses exploitants membres; 87 % des répondants ont déclaré que les élèves se comportaient de manière assez gravement indisciplinée dans les autobus scolaires. L'OSBA a aussi indiqué que dans la plupart des cas, les directeurs d'école avaient pris des mesures, mais que dans de nombreux autres cas, par exemple s'ils craignaient que cela ait un effet sur l'inscription de l'élève, ils ne sont pas intervenus. Il arrive même que les parents sapent les interventions du directeur d'école en portant plainte auprès du surintendant de l'école, des conseillers scolaires ou des médias. L'OSBA a également mentionné que, lorsque les écoles ne prennent pas les mesures qui s'imposent dans les cas où les élèves se comportent de manière indisciplinée dans l'autobus scolaire, les conducteurs finissent par démissionner et il devient de plus en plus difficile de trouver des conducteurs.

Le Ministère a rencontré le Groupe ministériel de référence des directeurs et directrices d'école (un organe consultatif formé de 20 directeurs d'école et directeurs d'école adjoints) en mars 2016, ainsi que le comité des gestionnaires des consortiums de transport en juin 2016, afin de leur présenter les constatations et les problèmes recensés.

En octobre 2016, en préparation de la tenue de la Semaine de la sécurité des autobus scolaires, le sous-ministre a envoyé une note de service à tous les directeurs de l'éducation pour leur rappeler que le code de conduite et le signalement des incidents graves s'appliquent aussi aux autobus scolaires. Cette note de service informait tous les directeurs d'école, principalement ceux qui exercent ces

fonctions pour la première fois, que l'autobus scolaire constitue une annexe de la salle de classe et qu'ils sont tenus de s'occuper des problèmes de comportement qui surviennent dans les autobus scolaires de la même manière que ceux qui se produisent dans l'école.

En novembre 2016, le Ministère a mis sur pied un comité spécial chargé de la sécurité dans les transports pour discuter des recommandations en matière de sécurité figurant dans notre *Rapport annuel 2015*. Ce comité était formé de fonctionnaires du ministère de l'Éducation et du ministère des Transports, de cadres supérieurs des conseils scolaires, de gestionnaires du transport et de représentants de deux associations d'exploitants d'autobus scolaires (l'Ontario School Bus Association et l'Independent School Bus Operators Association). Le Ministère a présenté au comité les mesures prises à ce jour à propos du comportement des élèves dans les autobus scolaires, dont les résultats du sondage auprès des consortiums, ainsi que la rétroaction de l'Ontario School Bus Association et du Groupe ministériel de référence des directeurs et directrices d'école.

En mars 2017, le Ministère a communiqué avec les deux associations d'exploitants d'autobus scolaires pour leur demander si elles seraient intéressées à mettre en place un mécanisme de collecte de données pour permettre aux exploitants de signaler les incidents liés au comportement et de fournir un rapport sommaire annuel au Ministère, aux consortiums et aux conseils scolaires. Les associations d'exploitants d'autobus ont accepté de le faire, et le Ministère prévoit effectuer un suivi auprès d'elles à l'automne 2017.

- *déterminer et élaborer des programmes de formation obligatoires et des trousses d'information standard sur la sécurité du transport dans les autobus scolaires à l'intention des élèves, et veiller à ce que cette formation soit offerte de manière uniforme à tous les élèves à l'échelle de la province;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2018.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté des différences concernant l'information et les programmes de formation offerts aux élèves en matière de sécurité dans les autobus scolaires dans les trois consortiums visités. En outre, les programmes de sécurité pour les usagers n'étaient pas obligatoires dans tous les consortiums.

Selon le Ministère, la loi ne lui confère pas le pouvoir d'imposer aux conseils scolaires des politiques particulières en matière de transport; il a toutefois pris certaines mesures pour les aider à élaborer un programme de formation cohérent en matière de sécurité dans les autobus scolaires.

En octobre 2016, le Ministère a confié au Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario (MECO), un organisme d'achats groupés, le mandat d'explorer les possibilités de se procurer des vidéos sur la sécurité des usagers des autobus scolaires et des modules de formation sur la sécurité à bord des autobus scolaires, qui pourraient être mis à la disposition de tous les conseils scolaires dans le cadre d'un programme uniformisé. En mars 2017, le MECO a conclu un contrat avec un fournisseur de services afin que celui-ci produise trois vidéos sur la sécurité des usagers des autobus scolaires d'ici le début de l'année scolaire 2017-2018. Ces vidéos cibleront des groupes particuliers d'élèves – les élèves qui prennent l'autobus pour la première fois, les élèves de la maternelle à la 3^e année, et les élèves de la 4^e à la 8^e année. Par ailleurs, le fournisseur de services mettra également au point deux modules normalisés de formation sur la sécurité à bord des autobus scolaires – un pour les élèves de la maternelle à la 3^e année, et un autre pour les élèves de la 4^e à la 8^e année – d'ici le début de l'année scolaire 2018-2019.

Le Ministère est d'avis que la disponibilité d'un programme de formation uniformisé sur la sécurité à bord des autobus scolaires aidera les conseils scolaires et les consortiums à mettre en oeuvre

cette recommandation. Il nous a informés que les consortiums étaient en principe en faveur d'un tel programme.

- *déterminer les niveaux scolaires des enfants devant être accueillis par un adulte aux arrêts d'autobus, et établir un processus provincial normalisé à cet égard.*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

À l'occasion de notre audit de 2015, nous avions constaté que les niveaux scolaires des enfants devant être accueillis par un adulte aux arrêts d'autobus allaient du jardin d'enfants à la 3e année.

Le Ministère et l'un des consortiums nous ont informés que cette recommandation avait fait l'objet de discussions à la réunion de juin 2016 du comité chargé du transport de l'Ontario Association of School Business Officials (OASBO). Le comité n'a pu en arriver à un consensus quant à la nécessité d'uniformiser la politique sur les niveaux scolaires des enfants devant être accueillis par un adulte aux arrêts d'autobus, et à la pertinence d'une pratique uniformisée à l'échelle de la province.

Recommandation 9

Le ministère de l'Éducation doit établir des lignes directrices officielles sur le signalement des collisions et des incidents impliquant des véhicules scolaires utilisés par les consortiums de transport, pour être en mesure de comparer et d'analyser leurs causes et pour faciliter la détermination des problèmes et des pratiques exemplaires au sein des consortiums, en vue d'élaborer des stratégies visant à réduire le nombre de collisions et d'incidents à l'avenir.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au printemps 2016, le Ministère a sollicité l'avis d'un sous-comité du comité responsable du transport de l'OASBO chargé de déterminer des indicateurs du rendement clés à propos de la collecte de données sur les incidents.

À l'été 2016, le Ministère a réalisé un suivi du sondage que nous avions mené durant notre audit, afin de déterminer si un plus grand nombre de consortiums faisaient le suivi des incidents liés aux véhicules scolaires selon le type d'événement (par exemple, élèves déposés au mauvais arrêt, autobus en retard, mauvais comportement). Dans l'ensemble, la proportion des consortiums faisant le suivi des incidents selon le type ne s'était généralement pas améliorée depuis notre audit.

Le Ministère a ajouté des questions sur les incidents liés aux autobus scolaires dans le sondage sur le transport de 2016-2017, afin d'élargir la collecte de données sur les incidents et de promouvoir une déclaration systématique. On demandera aux consortiums de signaler le nombre de cas : (1) où des élèves ont été perdus ou déposés au mauvais arrêt; (2) où des élèves ont été ramenés à l'école parce que personne ne les attendait à l'arrêt tel que prévu dans la politique; (3) de mauvais comportement des élèves, de blessure d'un élève ou d'une autre urgence médicale. On demandera aussi aux consortiums dans quelle mesure, en pourcentage, les véhicules scolaires respectent l'horaire établi.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait communiqué aux consortiums les résultats du sondage de 2016-2017 sur le transport et les avaient publiés sur son site Web.

Le Ministère nous a informés qu'il allait continuer de consulter le sous-comité du comité chargé du transport de l'OASBO à propos des changements à apporter au sondage annuel sur le transport pour faciliter la collecte de données cohérentes et l'analyse des données.

L'admissibilité aux services de transport par autobus varie considérablement à l'échelle de la province

Recommandation 10

Le ministère de l'Éducation, de concert avec les conseils scolaires, doit établir des normes d'admissibilité aux services de transport, notamment en ce qui

a trait aux distances de marche entre le domicile des élèves et l'école qu'ils fréquentent, pour favoriser une uniformité accrue des services de transport à l'échelle de tous les conseils scolaires de la province.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que les critères d'admissibilité (fondés sur la distance de marche entre le domicile et l'école) aux services de transport par autobus variaient d'un consortium à l'autre, d'un conseil scolaire à l'autre au sein d'un même consortium et parfois d'une école à l'autre au sein d'un même conseil scolaire. Les critères d'admissibilité variaient aussi en fonction du niveau scolaire de l'élève.

Depuis, le Ministère a analysé les critères d'admissibilité des conseils scolaires et des consortiums à l'égard des services de transport par autobus et a défini l'éventail des distances de marche entre le domicile et l'école dans toute la province selon le niveau scolaire pour les années scolaires 2010-2011 et 2014-2015. Il a présenté les différentes politiques en matière de distances de marche à la réunion de juin 2016 du comité du transport de l'OASBO, afin de soutenir le processus décisionnel des conseils scolaires et des consortiums de transport.

Le Ministère nous a informés qu'il envisageait de recourir à l'admissibilité aux services de transport par autobus comme critère ou point de discussion dans le cadre de l'examen de la formule de financement du transport, dont il est question à la **recommandation 11** ci-dessous, mais qu'il en était encore aux premières étapes. Le Ministère reconnaît que des critères d'admissibilité uniformisés favoriseraient l'équité du financement.

La formule de financement doit être mise à jour

Recommandation 11

Après la mise en oeuvre de critères d'admissibilité normalisés, le ministère de l'Éducation (le Ministère) doit :

- *revoir sa formule de financement actuelle; la formule doit tenir compte des besoins locaux en matière de transport des conseils scolaires fondés sur le nombre d'usagers admissibles et l'utilisation des autobus par les consortiums, ainsi que de facteurs comme la géographie, l'accès à des services de transport en commun et le nombre d'élèves ayant besoin de services de transport (d'après la distance à parcourir, les besoins spéciaux, les programmes spéciaux et les dangers présents sur la route);*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le financement des conseils scolaires pour le transport n'était pas fondé sur les besoins, mais plutôt sur un montant antérieur qui est rajusté tous les ans en fonction des inscriptions et de l'inflation et fait l'objet d'autres rajustements mineurs.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il s'employait à élaborer un plan pour actualiser sa formule de financement. Il prévoyait entreprendre des consultations auprès des intervenants à l'automne 2017.

- *mettre en oeuvre une formule de financement à jour garantissant que tous les fonds ciblés destinés à des initiatives particulières sont utilisés aux fins prévues.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le ministère de l'Éducation avait fourni du financement ciblé destiné à des initiatives particulières, comme des programmes de sécurité et des augmentations salariales pour les conducteurs d'autobus, mais n'avait pas vérifié que les fonds avaient été utilisés aux fins prévues.

Comme il est précisé ci-dessus, le Ministère prévoit entreprendre des consultations sur la révision de sa formule de financement à l'automne 2017.

Il est possible de réaliser des gains d'efficience

Recommandation 12

Afin d'améliorer l'efficience des services de transport scolaire et par le fait même réduire les coûts, les consortiums de transport doivent :

- *suivre et surveiller l'utilisation en ayant recours aux renseignements les plus pertinents et les plus exacts disponibles aux fins de la planification des services de transport des élèves, notamment le nombre réel d'usagers;*

  État : Consortium de Toronto : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.
  Consortium de Peel : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017.
  Consortium de Sudbury : Pleinement mise en oeuvre (au moment de notre audit de 2015).

Détails

Au moment de notre audit de 2015, nous avions constaté que deux consortiums (Toronto et Peel) déterminaient le nombre d'autobus nécessaires en fonction du nombre d'élèves admissibles aux services de transport, plutôt qu'en fonction du nombre réel d'élèves prenant l'autobus.

Toronto : Au printemps, le consortium confirme auprès des écoles les usagers actuels qui fréquenteront l'établissement durant l'année scolaire suivante. Le consortium s'emploie également à mettre à jour son site Web sur le transport des élèves pour que les parents puissent confirmer en ligne si leurs enfants utiliseront les services de transport par autobus durant l'année scolaire suivante. Le consortium prévoit que le portail sera entièrement fonctionnel d'ici mars 2018.

Peel : Le consortium fera le suivi du nombre réel d'usagers pour chaque tournée d'autobus trois fois durant l'année scolaire, soit en octobre, en mars et en mai. Cette pratique sera pleinement mise en oeuvre pour l'année scolaire 2017-2018.

Sudbury : Le consortium se conformait déjà à la pratique recommandée au moment de notre audit.

- *évaluer les avantages associés au fait d'exiger que les parents d'élèves admissibles aux services de transport fournis par les conseils scolaires indiquent s'ils auront recours aux services ou s'ils renoncent à les utiliser;*

  État : Consortium de Toronto : Peu ou pas de progrès.
  Consortium de Peel : Peu ou pas de progrès.
  Consortium de Sudbury : Pleinement mise en oeuvre (au moment de notre audit de 2015).

Détails

Au moment de notre suivi, les consortiums de Toronto et de Peel ne demandaient pas encore aux parents de s'inscrire ou de renoncer officiellement aux services de transport par autobus. Les parents peuvent les informer à l'avance soit en ligne ou auprès des services téléphoniques ouverts l'été, mais cela se fait sur une base volontaire. Le processus de confirmation en ligne élaboré par le consortium de Toronto sera aussi facultatif. Aucun des consortiums n'avait évalué les avantages qu'il y a à demander aux parents des élèves de s'inscrire ou de renoncer officiellement aux services de transport par autobus.

Au moment de notre audit en 2015, le consortium de Sudbury demandait déjà aux parents des élèves admissibles de s'inscrire ou de renoncer officiellement aux services de transport par autobus durant l'été, afin de mieux planifier les itinéraires.

- *se servir du logiciel d'optimisation des itinéraires, dans la mesure du possible, comme point de départ pour l'établissement des itinéraires les plus efficients pour le transport des élèves;*

  État : Consortium de Toronto : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2018.
  Consortium de Peel : Pleinement mise en oeuvre (au moment de notre audit de 2015).
  Consortium de Sudbury : Pleinement mise en oeuvre (au moment de notre audit de 2015).

Détails

Toronto : Au moment de notre audit de 2015, le consortium utilisait toujours un logiciel d'optimisation des itinéraires principalement pour la réaffectation des coûts à ses deux conseils scolaires, et non pour la planification des itinéraires. Le consortium nous a informés qu'il a utilisé le logiciel d'optimisation afin de planifier les itinéraires pour l'année scolaire 2016-2017. Cependant, le logiciel a généré un nombre d'autobus supérieur au nombre d'autobus actuellement en circulation; par conséquent, aucun ajustement important n'a été apporté. Au moment de notre suivi, le consortium était à la recherche d'un nouveau fournisseur de logiciel d'optimisation des itinéraires, et il s'attendait à utiliser un tel logiciel en septembre 2018.

Peel : Le consortium utilisait un logiciel d'optimisation des itinéraires pour planifier les itinéraires au moment de notre audit de 2015, et continue de le faire.

Sudbury : Le consortium utilise un logiciel d'optimisation des itinéraires depuis plus de 10 ans pour planifier les itinéraires, et continuera de le faire.

- *accroître le partage des autobus parmi les conseils et faire en sorte que des élèves de conseils différents utilisent le même autobus;*

  État : Consortium de Toronto : Peu ou pas de progrès.
  Consortium de Peel : Peu ou pas de progrès.
  Consortium de Sudbury : Pleinement mise en oeuvre (au moment de notre audit de 2015).

Détails

Au moment de notre audit de 2015, nous avions constaté que les résultats du sondage sur le transport réalisé par le Ministère en 2013-2014 indiquaient que 36 % des consortiums avaient déclaré que leurs conseils scolaires partageaient les autobus pour au moins la moitié des itinéraires, tandis que seulement 18 % avaient indiqué que les élèves de conseils scolaires différents (c.-à-d. publics/catholiques et/ou anglophones/francophones d'une même région) voyageaient dans le même autobus pour au moins la moitié des trajets. Dans le cadre du même sondage réalisé en 2015-2016, 36 % des consortiums déclaraient toujours que leurs conseils scolaires partageaient les autobus pour au moins la moitié des itinéraires, mais seulement 12 % indiquaient que les élèves de conseils scolaires différents voyageaient dans le même autobus pour au moins la moitié des trajets. Dans l'ensemble, il n'y a donc pas eu de changement dans le partage des autobus scolaires entre conseils, mais le transport d'élèves de conseils différents dans un même autobus a diminué.

Si l'on compare les résultats des sondages de 2013-2014 et de 2015-2016, on ne constate aucun changement dans les trois consortiums visités, comme l'illustre la **figure 1** :

- *étaler les heures de début et de fin des classes, dans la mesure du possible, pour réduire le nombre d'autobus requis en faisant en sorte que ceux-ci effectuent plus d'un trajet;*

Figure 1 : Résultats des sondages sur le transport réalisés par le ministère de l'Éducation en 2013-2014 et en 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation

	Les conseils scolaires se partagent au moins la moitié des itinéraires des autobus scolaires		Les élèves de conseils scolaires différents voyagent dans le même autobus pour au moins la moitié des trajets	
	2013-2014	**2015-2016**	**2013-2014**	**2015-2016**
Toronto	Non	Non	Non	Non
Peel	Oui	Oui	Non	Non
Sudbury	Oui	Oui	Oui	Oui

État : Consortium de Toronto : Peu ou pas de progrès.
Consortium de Peel : Pleinement mise en oeuvre (au moment de notre audit de 2015).
Consortium de Sudbury : Pleinement mise en oeuvre (au moment de notre audit de 2015).

Détails

Toronto : Il n'y a pas eu beaucoup de changement dans l'étalement des heures de début et de fin de classe depuis notre audit en 2015. Les conseils scolaires n'ont pas réussi à ajuster les heures de début et de fin des classes à cause de la résistance de la collectivité, et du fait que le coût de l'embauche des professeurs supplémentaires nécessaires est supérieur aux économies qui pourraient être réalisées sur le transport. Le consortium espère que le nouveau logiciel de planification des itinéraires qu'il a demandé, qui devrait être en place en septembre 2018, réduira le nombre d'autobus nécessaires.

Peel : Le consortium propose régulièrement des heures de début et de fin des classes qui sont habituellement acceptées par les écoles afin d'accroître l'efficience du transport scolaire.

Sudbury : Le consortium décide des heures de début des classes dans sa région, et continuera de modifier les heures de début et de fin des classes afin de réduire le nombre d'autobus nécessaires.

- *diminuer le besoin de services de transport en coordonnant les jours de congé communs;*

État : Consortium de Toronto : Peu ou pas de progrès.
Consortium de Peel : Peu ou pas de progrès.
Consortium de Sudbury : Pleinement mise en oeuvre (au moment de notre audit de 2015).

Détails

Toronto : Au moment de notre suivi, comme au moment de notre audit de 2015, la plupart des jours de congé des conseils étaient déjà coordonnés. Les seules exceptions étaient les trois journées pédagogiques au niveau secondaire qui sont consacrées aux besoins et aux priorités locales. Le consortium a souligné qu'il serait possible d'améliorer davantage la coordination si le Ministère décidait des jours de congé.

Peel : Le consortium nous a informés qu'il continue de demander à ses conseils scolaires de penser à coordonner les jours de congé communs, et que les conseils sont maintenant plus conscients des avantages de fixer des jours de congé communs. Toutefois, depuis 2015, la coordination des jours de congé communs n'a pas changé.

Sudbury : Au moment de notre audit en 2015, le consortium de Sudbury assurait la coordination des jours de congé communs de ses quatre conseils scolaires membres.

- *passer des contrats uniquement pour les services qui sont requis.*

État : Consortium de Toronto : Peu ou pas de progrès.
Consortium de Peel : Peu ou pas de progrès.
Consortium de Sudbury : Pleinement mise en oeuvre (au moment de notre audit de 2015).

Détails

Toronto : Au moment de notre audit, nous avions constaté que le consortium payait les entrepreneurs avec lesquels il avait un contrat de transport par autobus en fonction d'une combinaison du temps d'utilisation et du nombre de kilomètres parcourus. Nous avions observé que le taux de base était calculé uniquement en fonction du temps d'utilisation (trois heures par jour) pour les gros autobus, qui étaient utilisés moins longtemps que ce qui était prévu au contrat. Le consortium n'a apporté aucun changement à son barème de paiement depuis notre audit.

Peel : Au moment de notre audit, le consortium payait les entrepreneurs avec lesquels il avait un contrat de transport par autobus en fonction d'une combinaison du temps d'utilisation et du nombre de kilomètres parcourus. Nous avions constaté que le tiers des autobus étaient nettement sous-utilisés par

rapport au nombre d'heures négocié. Le consortium n'a apporté aucun changement à son barème de paiement depuis notre audit.

Sudbury : Le consortium continuera de mettre en oeuvre la pratique consistant à négocier et à payer pour l'utilisation réelle des autobus que nous avions observée à l'occasion de notre audit de 2015.

Recommandation 13

Le ministère de l'Éducation doit établir des normes concernant l'utilisation optimale des véhicules scolaires pour les conseils scolaires et les consortiums de transport, et fournir à ceux-ci une orientation relativement au calcul des taux d'utilisation.

État : Ne sera pas mise en oeuvre.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2015*, nous observions que les consortiums ne calculaient pas tous la limite de passagers et le taux d'utilisation des autobus de la même manière, parce qu'il n'y avait pas de norme provinciale pour ces deux paramètres. Cela faisait en sorte qu'il était difficile de comparer les consortiums à l'échelle de la province pour déterminer si des améliorations étaient requises, et pour lier l'utilisation au financement du transport des élèves.

Au moment de notre audit, le Ministère a déclaré qu'il encouragerait et appuierait le comité du transport de l'Ontario Association of School Business Officials à régler cette question à l'échelon provincial.

En juin 2017, le Ministère a publié les résultats de son Sondage sur le transport 2015-2016, dans lesquels il a fourni aux conseils scolaires une orientation sur la manière de calculer les mesures d'efficience. Le rapport mettait en exergue les mesures suivantes de l'efficience des itinéraires :

- le nombre moyen d'élèves par autobus standard – pour mesurer la capacité d'utiliser les sièges disponibles;
- le nombre moyen de trajets par itinéraire – pour mesurer la capacité de réutiliser les actifs;
- le nombre d'autobus pour 100 élèves – pour mesurer à la fois la capacité d'utiliser les sièges disponibles et la capacité de réutiliser les actifs.

Selon le sondage, en 2015-2016, le nombre moyen d'élèves par autobus standard allait de 40,1 dans un consortium à 115,5 dans un autre consortium, le nombre de trajets par itinéraire allait de 1 à 2,2, et le nombre d'autobus pour 100 élèves allait de 0,9 à 2,5 à l'échelle de la province. Des écarts importants ont aussi été relevés lorsqu'on a comparé des consortiums desservant des régions de densité semblable.

Cependant, le Ministère nous a informés qu'il ne prévoyait pas établir de normes concernant l'utilisation optimale des véhicules scolaires pour les conseils scolaires. Le Ministère est d'avis que les taux d'utilisation des véhicules servant au transport des élèves sont directement liés aux décisions stratégiques et opérationnelles des consortiums et des conseils scolaires.

Nous continuons de croire que le Ministère devrait mettre en oeuvre la recommandation pour permettre la comparaison des taux d'utilisation des autobus scolaires des différents consortiums.

Recommandation 14

Le ministère de l'Éducation doit préciser les rôles et les responsabilités des conseils scolaires et des consortiums en ce qui concerne l'établissement des critères d'admissibilité et l'emploi de mesures efficaces.

État : Ne sera pas mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que la capacité d'un consortium de gérer de manière efficiente et efficace les services de transport dépend notamment des pouvoirs qui lui ont été délégués par ses conseils scolaires, ainsi que de la mesure dans laquelle les conseils scolaires sont disposés à travailler en collaboration et à intégrer les services. Les consortiums disposant du pouvoir d'établir les critères d'admissibilité et d'employer des mesures d'efficience uniformément à l'échelle

de leur zone de service étaient plus susceptibles de faire une utilisation optimale des pratiques exemplaires.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il n'entendait pas mettre en oeuvre cette recommandation, en soulignant que les conseils scolaires et les consortiums sont responsables de leurs propres politiques et décisions opérationnelles en ce qui concerne le transport des élèves, y compris les critères d'admissibilité aux services de transport par autobus. Le Ministère a souligné qu'il avait fourni différentes ressources et outils aux conseils scolaires et aux consortiums au fil des ans pour les encourager à adopter des mesures d'efficience. Ces ressources existaient pourtant au moment de notre audit et n'avaient pas eu l'effet souhaité.

Nous sommes toujours d'avis que le Ministère devrait mettre en oeuvre la recommandation pour aider les consortiums à gérer les services de transport de façon plus efficiente et efficace.

L'acquisition des services de transport d'élèves doit être améliorée

Recommandation 15

Le ministère de l'Éducation, de concert avec les conseils scolaires et les consortiums de transport, doit élaborer des critères standard pour l'évaluation des propositions des exploitants d'autobus scolaires aux fins de l'acquisition de services de transport d'élèves. Les critères doivent tenir compte de manière appropriée de la capacité des exploitants d'assurer le transport sécuritaire des élèves.

État : Ne sera pas mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que, des trois consortiums de transport visités, seulement deux tenaient compte à la fois de facteurs qualitatifs et du prix pour le choix des services de transport par autobus. L'autre consortium avait sélectionné les exploitants en se fondant uniquement sur le prix. Nous avions aussi constaté que les critères de sécurité variaient considérablement d'un consortium à l'autre, allant de 65 % à 26 % de la cote totale pour les critères qualitatifs.

Au moment de notre audit, le Ministère avait accepté d'aider les conseils scolaires et les consortiums à examiner la recommandation. En novembre 2015, un groupe d'experts que le Ministère avait chargé de recenser les pratiques exemplaires et d'explorer les options pour l'acquisition concurrentielle de services de transport par autobus autrement que par le biais de demandes de propositions a présenté son rapport au Ministère. En janvier 2016, le Ministère a présenté le rapport, intitulé *Rapport d'examen de l'acquisition concurrentielle des services de transport des élèves*, aux présidents des conseils scolaires de district de l'Ontario et aux deux associations représentant les exploitants d'autobus scolaires. La ministre de l'Éducation a alors souligné qu'elle s'attendait « à ce que les conseils scolaires et les consortiums travaillent ensemble pour examiner attentivement le rapport de la vérificatrice générale et le *Rapport d'examen de l'acquisition concurrentielle des services de transport des élèves* en vue de saisir les occasions d'amélioration qu'ils présentent, le cas échéant ». De l'avis du Ministère, les décisions de mise en oeuvre relèvent des conseils scolaires et des consortiums.

Le Ministère nous a informés qu'en 2016, il avait remis 200 000 $ à l'Ontario Association of School Bus Officials pour mettre sur pied un comité consultatif sur l'acquisition concurrentielle des services de transport des élèves, dont la première tâche comprendrait l'examen des possibilités de normalisation énoncées dans le *Rapport d'examen de l'acquisition concurrentielle des services de transport des élèves*. Notre examen du rapport produit par le comité consultatif a révélé qu'en juillet 2016, le comité avait fourni une liste d'exigences aux exploitants d'autobus scolaires, mais pas de critères d'évaluation ni de pondération à appliquer à chaque critère dans le processus de sélection. Les

décisions à cet égard étaient laissées à la discrétion de chaque conseil scolaire ou consortium.

Nous continuons de croire que le Ministère devrait mettre en oeuvre cette recommandation pour s'assurer que tous les consortiums tiennent compte à la fois, dans une même mesure, du prix et de facteurs qualitatifs, comme la sécurité, lorsqu'ils acquièrent les services d'exploitants d'autobus scolaires.

Ministère de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences

Section
1.14

Propriété intellectuelle des universités

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.14 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	1		1			
Recommandation 2	1		1			
Recommandation 3	1			1		
Recommandation 4	1		1			
Recommandation 5	4		3	1		
Recommandation 6	1			1		
Recommandation 7	1			1		
Recommandation 8	1	1/3	2/3			
Recommandation 9	4	1	1/3	1/3	2	1/3
Recommandation 10	1	1/3	1/3		1/3	
Recommandation 11	2	1/3	1/3	1/3	1	
Recommandation 12	2			1	2/3	1/3
Recommandation 13	2	2/3		1 1/3		
Recommandation 14	1	2/3	1/3			
Recommandation 15	4	3	1/3	1/3		1/3
Total	**27**	**6 1/3**	**8 1/3**	**7 1/3**	**4**	**1**
%	**100**	**23**	**31**	**27**	**15**	**4**

Conclusion globale

Selon l'information que le ministère de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences (le Ministère), l'Université McMaster, l'Université de Toronto et l'Université de Waterloo nous ont donnée au 8 août 2017, 54 % des mesures que nous avons recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* avaient été entièrement mises en oeuvre ou étaient en voie de mise en oeuvre. Peu de

progrès avaient été réalisés relativement à la mise en oeuvre de 27 % de nos recommandations, et 15 % ne seraient pas mises en oeuvre.

Dans le cas des recommandations adressées au Ministère, ce dernier était en voie de mettre 67 % de ces recommandations en oeuvre, et il n'avait encore pris aucune mesure ou avait pris peu de mesure à l'égard de 33 % de nos recommandations. Plus précisément, le Ministère a peu fait pour évaluer les progrès réalisés dans le cadre du Programme d'innovation de 2008 de la province et il n'a pas élaboré une stratégie ou un plan d'action pour éliminer les obstacles à la commercialisation.

Dans le cas des recommandations adressées aux universités, ces dernières ont mis en oeuvre ou étaient en voie de mettre en oeuvre 48 % de ces recommandations, elles ont fait peu de progrès ou encore elles n'ont fait aucun progrès à l'égard de 24 % de ces recommandations, tandis que 22 % d'entre elles ne seraient pas mises en oeuvre. Ainsi, peu ou pas de progrès ont été réalisés dans l'élaboration d'indicateurs de rendement socioéconomiques afin de mieux communiquer les résultats des efforts de recherche et de commercialisation. Les recommandations qui ne seraient pas mises en oeuvre par au moins une université comprenaient celles qui visaient à faire en sorte que tous les droits de propriété intellectuelle créés au moyen de ressources universitaires soient divulgués.

L'état de chacune des recommandations est exposé dans le présent rapport.

Contexte

L'audit a porté surtout sur la question de savoir si le ministère de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences (le Ministère) avait mis en place des processus efficaces pour verser des fonds de recherche aux universités, surveiller leur utilisation de ces fonds et évaluer les avantages pour la population ontarienne. L'audit a étudié également la façon dont certaines universités gèrent la propriété intellectuelle découlant de la recherche universitaire, notamment la détermination, la protection, l'évaluation et la commercialisation de la propriété intellectuelle.

Ministère de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences

La province accorde des subventions de recherche à des établissements postsecondaires, à des hôpitaux de recherche et à des établissements de recherche sans but lucratif. Dans le cadre du Programme d'innovation de l'Ontario de 2008, le Ministère (auparavant le ministère de la Recherche et de l'Innovation) est chargé de « mieux tirer parti de tous les investissements provinciaux en recherche et en innovation ». L'objectif des programmes de commercialisation du Ministère est de fournir des services, tels que l'accès au capital, l'accélération des affaires, le mentorat, la formation et le réseautage, aux entreprises, entrepreneurs et chercheurs. Le Ministère octroie du financement à un réseau d'organisations, dont les Centres d'excellence de l'Ontario, le Centre de la découverte MaRS, les centres régionaux de l'innovation et les centres sectoriels de l'innovation, qui, à leur tour, financent ou fournissent ces services.

Nous avons évalué que, de 2009-2010 à 2013-2014, la province a octroyé au moins 1,9 milliard de dollars pour la recherche universitaire, à l'exclusion des fonds pour les agents de prestation de services (tels que le Centre de la découverte MaRS et les centres régionaux de l'innovation) et des incitatifs fiscaux à l'intention des entreprises privées.

Dans notre *Rapport annuel 2015*, nous avons constaté que le Ministère n'a pas assuré la coordination ni le suivi des investissements de la province dans la recherche et l'innovation et qu'il n'avait pas mesuré la valeur engendrée par ces investissements. Par conséquent, il était difficile pour le gouvernement de déterminer s'il optimisait ses investissements considérables dans la recherche universitaire.

Parmi nos principales observations concernant le Ministère, mentionnons les suivantes :

- Le Ministère doit élaborer un plan de mise en oeuvre pour vérifier s'il optimise les ressources investies dans la recherche et l'innovation, en conformité avec l'orientation stratégique énoncée dans son Programme d'innovation de 2008.
- Le Ministère disposait d'un processus de sélection exhaustif pour l'octroi de bourses universitaires, et il se conformait généralement à ses lignes directrices sur l'attribution de ces bourses, mais il n'a pas confirmé que les résultats de la recherche concordaient avec ceux qui sont indiqués dans les propositions de bourses.
- Afin de surmonter les obstacles à la commercialisation, le Ministère doit élaborer une stratégie et des plans d'action, assortis d'échéanciers, au moyen desquels il peut suivre les progrès.
- Le gouvernement provincial ne possédait pour ainsi dire aucun droit de propriété intellectuelle résultant de la recherche qu'il a financée. Nous avons remarqué que, contrairement à l'Ontario, les organismes fédéraux américains étaient autorisés à utiliser, libre de redevances, la propriété intellectuelle générée par des fonds gouvernementaux à leurs propres fins non commerciales.

Universités

Les inventions et les découvertes scientifiques faites dans les universités peuvent favoriser la croissance économique et améliorer la qualité de vie de la population ontarienne si elles sont commercialisées. Les universités doivent donc protéger leurs droits à la propriété intellectuelle de leurs découvertes, et commercialiser celles-ci au profit de la population ontarienne.

Chaque université de l'Ontario a nommé un vice-recteur à la recherche qui assure la gestion et la coordination des activités internes de recherche et de commercialisation. Les bureaux de transfert de la technologie de l'université partagent leurs compétences et leurs liens avec l'industrie avec les inventeurs, qui pour leur part acceptent de céder une partie ou la totalité de leurs droits de propriété intellectuelle, conformément aux politiques des universités.

Nous avons également constaté au cours de notre audit de 2015 que les bureaux de transfert de la technologie visités possédaient de l'expérience en évaluation du potentiel de la commercialisation des inventions, mais que des améliorations pouvaient être apportées. Plus particulièrement :

- Les universités faisaient un suivi des principaux indicateurs de commercialisation et des résultats de leur bureau de transfert de la technologie, mais elles ne mesuraient pas encore l'impact socioéconomique de leurs activités de recherche et de leurs efforts de commercialisation.
- Les universités ne présentent peut-être pas toujours leur demande de protection par brevet à temps pour empêcher d'autres parties d'obtenir des brevets sur leurs inventions.
- Aucun des bureaux de transfert de la technologie visités n'a mentionné la production de recettes à titre d'incitatif.
- Aucun des bureaux de transfert de la technologie visités n'avait adopté de lignes directrices ou politiques officielles sur la gestion des coûts associés à la commercialisation. Dans un certain nombre de cas, il y a eu des retards dans la perception des redevances aux termes des ententes de propriété intellectuelle productrice de recettes.
- Notre examen des dossiers dans les bureaux de transfert de technologie a révélé l'absence de documentation pour confirmer qu'un processus officiel était utilisé pour évaluer la faisabilité de la commercialisation et pour suivre les décisions et les mesures prises.

Dans notre rapport de 2015, nous avions recommandé que le Ministère établisse des processus de suivi et de surveillance du financement provincial

direct et indirect total de la recherche et de l'innovation et des nouvelles technologies et inventions résultant du financement; élabore une stratégie et un plan d'action pour surmonter les obstacles à la commercialisation et surveiller ses progrès; collabore avec des intervenants pour élaborer collectivement des mesures de rendement utiles qui évaluent les avantages socioéconomiques pour la population ontarienne; et révise et évalue les avantages et les inconvénients d'inclure dans certaines ententes de financement de la recherche des clauses qui permettraient à la province de partager des recettes à venir ou de disposer d'un droit non exclusif d'utiliser la propriété intellectuelle libre de redevances à des fins non commerciales internes.

Nous avions également recommandé que les universités revoient leurs mesures du rendement et cernent les occasions d'intégrer de l'information plus détaillée à leurs rapports de recherche annuels et aux rapports destinés à la haute direction; élaborent des lignes directrices pour aider les facultés à déterminer si des ressources universitaires ont servi à la création de la propriété intellectuelle; assurent un suivi et un examen formels du temps pris pour effectuer des évaluations en vue de déterminer s'il convient de commercialiser les déclarations et de réduire les retards; déposent des demandes de protection conférée par un brevet dès que possible; élaborent des lignes directrices sur les documents de gestion des dossiers et veillent à ce que les décisions et mesures de commercialisation soient documentées de façon claire et cohérente; mettent en place des politiques et des lignes directrices sur la gestion des coûts et assurent le suivi des coûts engagés pour chaque type de déclaration; et déploient davantage d'efforts de collecte de recettes.

Au total, nous avons formulé 15 recommandations, soit 27 mesures, pour donner suite aux constatations de notre audit, et obtenu du Ministère qu'il s'engage à prendre des mesures pour donner suite à la plupart d'entre elles, et des universités qu'elles s'engagent à prendre des mesures pour donner suite à celles qui s'appliquent davantage à leur propre situation.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril 2017 et le 8 août 2017 et, le 8 septembre 2017, nous avons obtenu du ministère de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences, de l'Université de Toronto, de l'Université McMaster et de l'Université de Waterloo des déclarations écrites selon lesquelles ils nous ont fourni une mise à jour complète de l'état des recommandations que nous avons formulées lors de l'audit initial il y a deux ans.

Investissements et activités visant la recherche gouvernementale

Recommandation 1

À titre de responsable de la coordination et de la globalité des efforts consentis par l'Ontario pour renforcer sa culture d'innovation, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit établir des processus pour suivre et surveiller le financement provincial direct et indirect de la recherche et de l'innovation, ainsi que les nouvelles technologies et les inventions découlant de ce financement.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici octobre 2017.

Détails

Le Ministère a mis au point un outil de suivi des stocks de recherche qui sera utilisé par les ministères pour faire le suivi des investissements et des dépenses en recherche, y compris les coûts directs et indirects. L'outil devrait être finalisé et remis à tous les ministères au plus tard le 31 octobre 2017, et il rendra compte de l'information liée aux programmes de financement de la recherche disponibles, du financement total pour chaque activité

de recherche, y compris la répartition entre les coûts directs et indirects, et de la question de savoir si chaque ministère assure le suivi de la propriété intellectuelle générée par les activités de recherche financées, c'est-à-dire la divulgation d'inventions, les brevets demandés et obtenus, les droits d'auteur et les licences. Les ministères devront rendre compte chaque année des activités menées au cours de l'exercice précédent.

Recommandation 2

Le ministère de la Recherche et de l'Innovation a intérêt à élaborer et à mettre en oeuvre un plan pluriannuel pour donner suite à l'orientation stratégique du Programme d'innovation ainsi qu'aux objectifs et initiatives de recherche et d'innovation de la province. Le plan devrait être suffisamment détaillé pour exposer clairement les produits livrables et fixer des échéanciers et des cibles pour concrétiser les stratégies, les initiatives et les programmes clés en matière de recherche et d'innovation.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

En 2016, le gouvernement a annoncé l'Initiative pour la croissance des entreprises de l'Ontario de 400 millions de dollars, qui constitue une stratégie et un cadre généraux pour les principaux ministères participant au développement économique. Cette initiative vient s'ajouter au Programme d'innovation en misant sur trois composantes :

- investir dans la recherche et l'innovation, y compris la commercialisation et l'adoption de nouvelles technologies;
- intensifier les efforts en aidant les petites et moyennes entreprises de l'Ontario à accéder à un capital et à une expertise pour faire croître leurs entreprises;
- rationaliser le système de réglementation pour éviter de faire obstacle à la croissance des entreprises.

Plutôt que de se concentrer spécifiquement sur le Programme d'innovation, le Ministère a révisé son approche et, tout au long de l'exercice financier 2017-2018, il prévoit concevoir et mettre en oeuvre des programmes et des plans d'action plus détaillés en conformité avec ce nouveau cadre, en mettant l'accent principalement sur la mesure du rendement des programmes. Des détails précis sur les programmes, les initiatives et les mesures du rendement connexes ont été publiés en juin 2017 dans le *Document d'information sur le budget des dépenses 2017-2018* du Ministère.

Recommandation 3

Pour évaluer les progrès liés au Programme d'innovation de l'Ontario de 2008 et pour établir des comparaisons entre la province et les administrations semblables, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit procéder à des évaluations périodiques par rapport aux indicateurs de la fiche de rendement et présenter des rapports publics sur les résultats.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Selon le Ministère, ses indicateurs actuels de l'innovation, élaborés en 2013 par sa Direction générale de la recherche et de l'analyse pour éclairer l'élaboration des politiques et des programmes, ne sont plus appropriés. Il nous a informés que des travaux sont en cours pour les réviser afin d'élaborer un ensemble d'indicateurs clés de l'innovation en matière de rendement de haut niveau et ainsi de mieux mesurer l'efficacité des programmes et de tenir compte à la fois du Programme d'innovation de 2008 et de l'Initiative pour la croissance des entreprises de l'Ontario de 2016. Par exemple, le Ministère nous a informés qu'il cherche à identifier les sources de données fiables, les lacunes en matière de données et des méthodes afin d'opérationnaliser ces indicateurs une fois l'approbation obtenue. Il s'attend à avoir ces indicateurs d'ici novembre 2017. Le Ministère continue d'évaluer le bien-fondé de la publication d'une carte de pointage de l'innovation ou d'autres mesures de points repères comparatifs.

Recommandation 4

Pour lever les obstacles à la commercialisation de la propriété intellectuelle, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit lancer une nouvelle consultation auprès des intervenants afin d'examiner les obstacles actuels, élaborer une stratégie et un plan d'action assorti d'un échéancier de mise en oeuvre, et suivre les progrès réalisés dans l'élimination de ces obstacles.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2017.

Détails

Le Ministère nous a dit que les lois et les règlements régissant la propriété intellectuelle relèvent du gouvernement fédéral. Étant donné que l'Ontario est une administration sous-nationale, ce que peut faire ou ne peut pas faire la province en matière de propriété intellectuelle dépend des lois nationales et des accords internationaux.

En septembre et en décembre 2016 et mars 2017, le Ministère a organisé des tables rondes pour mobiliser les décideurs, les universitaires et les représentants du secteur commercial canadien de la propriété intellectuelle. L'objectif de ces séances était de cerner les défis et les problèmes auxquels doit faire face le secteur de la propriété intellectuelle à l'échelle nationale et à l'échelle provinciale et d'élaborer de nouvelles idées sur la façon dont la propriété intellectuelle pourrait être utilisée davantage pour renforcer le rendement du Canada. Les principaux problèmes cernés comprenaient le manque de compréhension de la propriété intellectuelle et l'insuffisance de l'expertise en matière de propriété intellectuelle pour répondre aux besoins; le manque d'accès à des services juridiques abordables, particulièrement aux premières étapes de l'entreprise; les lacunes systémiques dans le transfert des technologies et la commercialisation dans les universités et les établissements de recherche; et l'absence de stratégie nationale en matière de propriété intellectuelle et de coordination entre les différents ordres de gouvernement. Le Ministère nous a informés qu'il prévoit procéder à d'autres consultations des intervenants pour valider les approches stratégiques éventuelles de la province. Il nous a également dit qu'il collaborait avec le gouvernement fédéral.

En plus de ces consultations auprès des intervenants, le Ministère nous a dit qu'il entreprend également des recherches pour appuyer l'élaboration d'un cadre de la propriété intellectuelle. Dans le contexte de ce processus, le Ministère examine les politiques et les programmes d'autres administrations et cherche à cerner les lacunes et les obstacles qui nuisent à l'innovation et à la commercialisation de la propriété intellectuelle en Ontario. Le Ministère prévoit mettre en oeuvre le cadre de la propriété intellectuelle d'ici novembre 2017.

Recommandation 5

Pour optimiser ses investissements dans les activités de recherche et de commercialisation, le ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère) doit :

- *déterminer la fraction des fonds de recherche affectée à la recherche fondamentale par rapport à la recherche appliquée et élaborer des indicateurs appropriés pour chaque type;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.

Détails

Le Ministère a conçu un outil de suivi du financement de la recherche qu'il fournit et de la nature des activités de recherche, c'est-à-dire la recherche fondamentale ou la recherche appliquée. L'outil de suivi permet aux bénéficiaires de financement de recherche d'évaluer le pourcentage de leurs recherches qui se situe dans les catégories de recherche fondamentale pure, de recherche fondamentale dirigée, de recherche appliquée et de développement expérimental. Le Ministère a mis l'outil à l'essai dans le cadre de deux études pilotes faisant intervenir des bénéficiaires du programme de recherche de l'Ontario – Programme d'excellence en recherche (juillet 2016) et des titulaires des bourses de nouveaux chercheurs (octobre 2016). Le Ministère prévoit lancer l'outil de suivi de tous les projets actifs dans le cadre de ses principaux

programmes de financement de la recherche au plus tard le 31 juillet 2017, et les résultats seront disponibles à l'automne de 2017. Le Ministère nous a informés que, même s'il inclura une mesure du rendement qui fait la distinction entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée entreprise pour ses principaux programmes de financement, aucun objectif de rendement ne sera établi parce que les objectifs du Ministère en matière de financement de la recherche sont plus généraux que celui qui consiste simplement à favoriser un type de recherche de préférence à un autre.

Notre recommandation visait à ce que le Ministère élabore un ensemble distinct d'indicateurs qui serviraient à évaluer l'efficacité de la recherche fondamentale et un ensemble différent et distinct d'indicateurs à utiliser pour la recherche appliquée. Nous reconnaissons que l'objectif de la recherche fondamentale est différent de celui de la recherche appliquée (c'est-à-dire la production et l'avancement de connaissances de base par rapport au développement de nouvelles technologies ou techniques). Par conséquent, le rendement de la recherche fondamentale laisserait à désirer si celle-ci était évaluée en fonction d'indicateurs qui mesurent, par exemple, le nombre d'inventions déclarées, de brevets et de licences.

- *collaborer avec les intervenants pour élaborer collectivement des mesures du rendement efficaces afin d'évaluer les avantages socioéconomiques pour la population ontarienne;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'été 2018.

Détails

Le Ministère n'a pas encore élaboré de mesures précises du rendement qui évaluent les avantages socioéconomiques pour la population ontarienne. Toutefois, le Ministère s'attend à ce qu'à l'issue d'un examen prochain du Fonds de recherche de l'Ontario, l'on formule des recommandations sur la façon d'évaluer l'incidence, ce qui pourrait comprendre des suggestions d'indicateurs de rendement socioéconomiques. Le Ministère prévoit que l'examen, qui sera effectué par un groupe d'experts, sera achevé d'ici l'été 2018.

Le Ministère mène également des études, y compris une analyse des compétences, pour appuyer l'élaboration d'un cadre d'impact socioéconomique possible. Il a indiqué qu'il n'existe pas de norme de référence pour mesurer les répercussions socioéconomiques de la recherche, mais que ces études serviront de point de référence. Le Ministère s'attend à ce que l'analyse des compétences soit achevée d'ici décembre 2017.

- *rehausser la fiabilité des résultats de rendement en adoptant des mesures pour augmenter le taux de réponse des clients qui reçoivent des soutiens de commercialisation ainsi qu'en élaborant des processus pour éliminer l'information en double;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère a indiqué que, depuis notre audit, chaque Centre régional de l'innovation a mené des activités de suivi auprès de ses clients afin de hausser les taux de réponse au sondage. Par exemple, les Centres régionaux de l'innovation examinent leur outil d'enquête pour déterminer quels clients n'ont pas encore répondu, puis ils envoient des rappels hebdomadaires à ceux-ci. Nous avons également été informés que le Centre régional de l'innovation de Toronto avait appelé les non-répondants jusqu'à trois fois. Par conséquent, depuis la date de notre audit, le taux de réponse à l'enquête a augmenté d'environ cinq points de pourcentage, passant de 36,5 % en 2014-2015 à 41,2 % en 2015-2016 pour tous les centres régionaux de l'innovation combinés. Même s'il y a eu amélioration, ce taux de réponse demeure faible.

En 2016, le Ministère a commencé à exiger des partenaires de prestation de services technologiques de l'Ontario qu'ils recueillent les numéros d'entreprise de l'Agence du revenu du Canada auprès des clients. Le Ministère s'attend à ce que la collecte de cette information puisse éliminer

certains rapports en double, par exemple en supprimant le dénombrement en double des emplois créés par les clients. Toutefois, il est encore très tôt dans le déroulement d'un projet à long terme, lequel devrait de l'avis du Ministère prendre un certain nombre d'années avant de produire des résultats tangibles.

- *rendre publics les résultats de rendement pour les programmes de financement et de commercialisation de la recherche.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

Le Ministère a indiqué qu'il rendra compte du rendement de ses programmes de recherche et de commercialisation dans le *Document d'information sur le budget des dépenses 2017-2018*. Ce document d'information mettra en évidence les réalisations des principaux programmes de financement du Ministère, y compris les résultats liés à la création d'emplois et au nombre d'entreprises ayant bénéficié d'un soutien.

Dans le cadre de la Directive sur les données ouvertes de l'Ontario de rendre publiques les données du gouvernement, le Ministère a accepté de partager certaines données sur le rendement liées au Réseau des entrepreneurs de l'Ontario (qui fournit des services de commercialisation financés par le Ministère) avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui coordonne les données qu'il obtient de tous les ministères. Ces données, qui comprennent des renseignements sur le profil du client et les répercussions (y compris les licences), n'ont pas encore été approuvées par le ministre, mais le Ministère s'attend à ce qu'elles le soient et à ce qu'elles soient publiées avant la fin de 2017.

Droits de propriété intellectuelle

Recommandation 6

La province doit réexaminer et évaluer les avantages et les inconvénients qui découleraient de l'ajout de dispositions à certains accords de financement de la recherche, de sorte qu'elle puisse à l'avenir toucher des recettes sur la vente ou les licences de propriété intellectuelle ou détenir le droit non exclusif d'utiliser la propriété intellectuelle libre de redevances à des fins non commerciales internes, dans la mesure où cela pourrait être avantageux.
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

À la date de notre audit de 2015, le Ministère a indiqué que l'approche de l'Ontario en matière de propriété intellectuelle était conforme aux pratiques exemplaires des administrations, aux politiques fédérales et aux préférences du milieu universitaire et de l'industrie, et qu'elle était fondée sur l'affirmation selon laquelle la propriété par le gouvernement de la propriété intellectuelle est coûteuse et pourrait nuire à la commercialisation et à l'innovation. Nous avons signalé qu'il ne faut pas concevoir le droit à la propriété intellectuelle comme étant un obstacle à la commercialisation, surtout sans avoir effectué une analyse détaillée de l'impact et de la valeur potentielle pour l'Ontario. Dans sa réponse à notre recommandation issue de l'audit, le Ministère a accepté d'évaluer les avantages et les inconvénients de l'adoption de cette approche. Toutefois, depuis notre audit, le Ministère n'a procédé à aucun examen ni à aucune analyse supplémentaire.

Le Ministère nous a informés qu'il était en train d'élaborer une stratégie pour la propriété intellectuelle, et qu'il n'y avait aucun consensus quant aux moyens les plus efficaces de s'assurer que les inventions génèrent de la valeur.

Surveillance par les universités de la recherche et de la propriété intellectuelle

Recommandation 7

Conjointement avec les organismes gouvernementaux qui les parrainent, les universités doivent élaborer des mesures du rendement socioéconomique afin

de communiquer clairement les résultats de leurs recherches et efforts de commercialisation.

État : Les trois universités : Peu ou pas de progrès.

Détails

Ni l'une ni l'autre université n'a élaboré de mesures de rendement socioéconomique de concert avec les organismes gouvernementaux qui les parrainent. Bien que le Ministère ait organisé des tables rondes en 2016 pour discuter de stratégies de commercialisation de la propriété intellectuelle, de sensibilisation et de rayonnement, et du transfert de technologie dans les universités, ces dernières nous ont informés que l'élaboration de mesures du rendement socioéconomique n'a pas fait partie de ces discussions. Les trois universités étaient intéressées à participer à des discussions dirigées par le gouvernement pour concevoir de telles mesures.

Recommandation 8

Les universités doivent revoir leurs exigences de déclaration relatives aux mesures du rendement de la recherche et cerner les occasions d'intégrer de l'information plus détaillée à leurs rapports de recherche annuels et rapports de gestion destinés à la haute direction.

État : Université de Toronto : Pleinement mise en oeuvre.

Université McMaster : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Université de Waterloo : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

Université de Toronto : À la date de notre audit de 2015, seul le bureau de transfert de technologie de cette université avait des mesures de rendement liées aux activités de commercialisation et présentait régulièrement des rapports sur ces activités. À la date de notre suivi, nous avons constaté qu'elle continue de produire des rapports à l'interne et au public sur un certain nombre de mesures du rendement en matière de recherche et de commercialisation. Ainsi, le bureau de transfert de technologie fournit un rapport trimestriel sur les partenariats de l'industrie, les divulgations, les licences et les activités de démarrage au vice-recteur, Recherche et innovation, ainsi qu'aux dirigeants administratifs de chaque faculté en matière de recherche. De plus, son rapport annuel de recherche contient des renseignements sur le financement de la recherche, y compris le financement versé, le nombre d'enquêteurs principaux, les programmes de financement en cause, les partenaires du secteur privé, les nouvelles demandes de financement et d'autres questions. Il contient également de l'information sur l'innovation et l'entrepreneuriat, y compris les divulgations, les accords de licence, les déclarations de brevet, les entreprises en démarrage, les investissements en dollars aux entreprises en démarrage, les ventes d'entreprises en démarrage et d'autres renseignements. L'université nous a informés qu'elle procède à un examen annuel de ses mesures de rendement dans le cadre de son processus habituel de production de rapports et qu'elle envisage toute nouvelle mesure dont l'inclusion pourrait être justifiée.

Université McMaster : Le rapport annuel du bureau de transfert de technologie sur l'activité de commercialisation a été révisé afin d'inclure une analyse plus détaillée de la répartition des inventeurs et des revenus entre les différentes facultés et les divers hôpitaux; cette information ne figurait pas dans les rapports annuels précédents. L'université continue également de voir si d'autres renseignements devraient être inclus dans ses rapports sur le rendement et envisage actuellement d'inclure des mesures du rendement à l'égard des ateliers donnés ou organisés et des liens établis avec des entreprises. De plus, l'université entend fournir d'autres directives sur les mesures du rendement signalées à l'administration générale et au public dans son prochain plan de recherche stratégique, qu'elle prévoit élaborer d'ici décembre 2017.

Université de Waterloo : À la date de notre suivi, aucun changement important n'avait été apporté depuis notre audit de 2015 dans le type de

renseignements communiqués publiquement ou à l'interne à la haute direction. Le plan stratégique de l'université a continué de fournir de l'information de haut niveau dans deux domaines liés à la recherche et à l'innovation, que l'université appelle « recherche transformatrice » et « exclusivement entrepreneuriale ». Par exemple, dans le domaine de la « recherche transformatrice », les indicateurs de rendement déclarés sont fondés principalement sur le montant du financement de la recherche dans l'ensemble et selon la source. Dans le domaine de la recherche « exclusivement entrepreneuriale », les indicateurs de rendement comprennent le nombre d'emplois et de nouvelles entreprises créés par les étudiants et les anciens étudiants, le nombre de nouvelles entreprises encore actives après un an et le nombre d'étudiants universitaires de premier cycle dont les entreprises reçoivent un appui au capital de risque. L'Université nous a dit qu'elle prévoyait, d'ici décembre 2017, réunir des renseignements semblables à ceux déclarés par les deux autres universités dans son rapport annuel destiné au vice-recteur à la recherche, qui discutera ensuite de l'information avec les doyens et d'autres membres du personnel administratif principal.

Activités de commercialisation des universités

Recommandation 9

Pour faire en sorte que l'ensemble de la propriété intellectuelle créée avec les ressources universitaires soit déclaré, les universités doivent :

- *élaborer des lignes directrices pour aider les facultés à évaluer les ressources universitaires ayant servi à la création de la propriété intellectuelle et exiger que ces évaluations soient documentées;*

État : Université de Toronto : Pleinement mise en oeuvre.

Université McMaster : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 décembre 2017.

Université de Waterloo : Ne s'applique plus.

Détails

Université de Toronto : La fiche de FAQ de l'université portant sur les inventions et les activités de commercialisation à l'université décrit « ce qui constitue l'utilisation des ressources universitaires », à savoir, la question de savoir si la totalité ou une partie des travaux a été financée par des subventions de recherche administrées par l'université; si ces travaux ont été effectués dans des locaux appartenant à l'université ou exploités par celle-ci; s'ils ont utilisé des logiciels exclusifs ou d'autres applications; ou s'ils ont utilisé des installations spécialisées dont l'université est propriétaire ou qu'elle exploite. En outre, l'université a un agent de la propriété intellectuelle qui agit comme ressource auprès de la communauté universitaire, y compris les facultés, pour clarifier les questions entourant l'utilisation de ressources universitaires. Le cas échéant, le directeur du bureau de transfert de technologie fournira également toute précision supplémentaire requise en plus de la politique et des lignes directrices.

Le bureau de transfert de technologie ne tient aucune documentation sur les méthodes utilisées par les facultés pour évaluer l'utilisation des ressources dans la création d'une invention; toutefois, lorsqu'un membre du corps professoral divulgue une invention qui a été créée sans une utilisation importante des ressources universitaires, le bureau de transfert de la technologie maintient l'attestation signée par l'inventeur avec l'approbation du directeur du département concerné.

Université McMaster : Au début de 2017, l'université a élaboré des lignes directrices pour aider les facultés à déterminer si des ressources universitaires ont été utilisées pour créer une propriété intellectuelle. Ce nouveau processus sera d'abord communiqué au conseil de recherche et aux doyens de recherche de l'université et sera ensuite affiché sur le site Web de l'université et communiqué officiellement aux facultés. L'utilisation des ressources universitaires devra être examinée et approuvée

par le directeur du département, le directeur de recherche, le doyen de la faculté ou le vice-recteur concerné. La documentation sera conservée au dossier au bureau de transfert de technologie. L'université prévoit que ce processus sera en place d'ici le 31 décembre 2017.

Université de Waterloo : Cette université a une politique relative à la propriété intellectuelle appartenant à l'inventeur et, par conséquent, cette recommandation ne s'applique pas à son égard.

- *communiquer clairement les exigences de déclaration relatives aux inventions dans les exposés du bureau de transfert de la technologie devant le personnel et les étudiants;*

  État : Université de Toronto et Université de Waterloo : Pleinement mise en oeuvre.

  Université McMaster : Peu ou pas de progrès.

Détails

Université de Toronto : En janvier 2017, l'université a conçu de nouveaux documents de présentation décrivant ses exigences en matière de divulgation d'inventions, y compris des renseignements sur la raison pour laquelle des inventions devraient être divulguées, ainsi que le moment où elles devraient l'être et la manière dont elles devraient l'être. Des présentations, à l'aide des documents révisés, ont depuis été faites au corps professoral, aux départements et aux étudiants.

Université McMaster : Le bureau de transfert de technologie de l'université a continué de faire des présentations au corps professoral et aux étudiants depuis notre audit. Toutefois, nous avons constaté que les documents de présentation fournis ne renfermaient pas suffisamment de détails pour s'assurer que le personnel et les étudiants connaissent bien les exigences de l'université en matière de divulgation. Ainsi, les diapositives de présentation fournies font ressortir la politique de l'université en matière de propriété intellectuelle, y compris la propriété, mais elles ne mentionnent pas explicitement les exigences en matière de divulgation.

Université de Waterloo : En septembre 2016, l'université a élaboré à l'intention des étudiants et du corps professoral un document de présentation décrivant la politique de divulgation de l'université touchant la propriété intellectuelle. Ce document a servi à faire deux présentations à l'intention des directeurs/doyens et aux étudiants diplômés en 2017.

- *exiger de toutes les facultés qu'elles utilisent seulement les déclarations faites directement au bureau de transfert de la technologie pour les examens du rendement;*

  État : Les trois universités : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous continuons d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Les trois universités nous ont informés qu'elles ne mettront pas cette recommandation en oeuvre. L'Université de Toronto nous a dit qu'elle ne croit pas qu'une quantité importante de propriété intellectuelle n'est pas divulguée à son bureau de transfert de technologie. L'Université McMaster n'estimait pas qu'une telle exigence augmenterait la probabilité que toutes les inventions soient divulguées, parce que les examens du rendement des facultés, dans la plupart des cas, ne jouent pas un rôle important dans les divulgations. L'Université de Waterloo a déclaré que les divulgations technologiques ne sont pas utilisées de façon significative pour évaluer le rendement du personnel et qu'elles ne sont utilisées que de façon négligeable au sein de la faculté de génie.

- *utiliser les rapports d'étape sur la recherche subventionnée transmis aux organismes subventionnaires pour anticiper et suivre l'ensemble des inventions déclarées.*

  État : Les trois universités : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous continuons d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Les trois universités nous ont informés qu'elles ne mettront pas cette recommandation en oeuvre. L'Université de Toronto nous a dit qu'elle ne croit pas qu'une quantité importante de propriété intellectuelle n'est pas divulguée à son bureau de transfert de technologie. L'Université McMaster nous a informés qu'elle ne mettrait pas cette recommandation en oeuvre en raison du temps et des ressources nécessaires pour effectuer un tel examen. Toutefois, elle nous a indiqué qu'elle a parfois fait un suivi auprès des inventeurs sur l'état d'avancement de leurs travaux en se fondant sur les subventions reçues, surtout si le financement est assorti d'objectifs liés à la commercialisation ou au développement de technologies appliquées. L'Université de Waterloo a déclaré qu'il n'y a peut-être pas d'avantage clair étant donné qu'elle est régie par une politique de propriété intellectuelle appartenant à l'inventeur.

Recommandation 10

En l'absence de critères objectifs pour évaluer le potentiel commercial des inventions déclarées, les bureaux de transfert de la technologie des universités ont intérêt à élaborer un processus officiel pour discuter et contester les décisions relatives à ce potentiel, notamment en soumettant les évaluations à un examen de deuxième niveau.

État : Université de Toronto : Pleinement mise en oeuvre.

Université McMaster : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Université de Waterloo : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous continuons d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Université de Toronto : Toutes les divulgations d'invention qui sont à la disposition de l'université (celles dont la propriété n'a pas été acquise par l'inventeur ou un tiers) sont passées en revue par le bureau de transfert de technologie et par une organisation externe (Centre de la découverte MaRS), qui fournit un deuxième niveau d'examen. En outre, l'université collabore avec d'autres partenaires externes de commercialisation, comme le Centre pour la commercialisation de la médecine régénératrice, pour un examen supplémentaire, au besoin.

Université McMaster : Le bureau de transfert de technologie tient des réunions mensuelles de groupe pour examiner et remettre en question les décisions prises concernant le potentiel commercial des inventions. Une ligne directrice a été élaborée pour officialiser ce processus d'examen secondaire, mais aucune documentation de ces discussions n'est actuellement conservée. Le bureau de transfert de technologie a l'intention de mettre en oeuvre un processus de consignation des procès-verbaux et de conserver d'autres documents à l'appui de cet examen d'ici décembre 2017.

Université de Waterloo : L'université nous a informés qu'elle ne mettra pas en oeuvre cette recommandation parce que la mise en place d'un examen secondaire au niveau du personnel prendrait beaucoup de temps supplémentaire du personnel pour un avantage limité. L'université estime que sa pratique actuelle, qui consiste en la production d'une feuille d'évaluation et des discussions entre le gestionnaire de la technologie concerné et le directeur, permet de s'assurer qu'un projet peut être amorcé en temps opportun. En outre, elle mentionne que ses processus d'évaluation actuels s'appuient sur la présentation de propositions de projets à divers programmes du gouvernement fédéral afin d'obtenir des fonds pour démontrer davantage la viabilité commerciale. Ces programmes exécutent leur propre processus d'examen par les pairs, que l'université considère comme un meilleur examen de niveau secondaire que les efforts accrus du personnel interne.

Recommandation 11

Pour s'assurer que les évaluations de commercialisation sont achevées dans un délai raisonnable afin de ne pas retarder les demandes de brevet, les bureaux de transfert de la technologie des universités doivent :

- *fixer des échéanciers pour l'achèvement des évaluations en tenant compte du type ou de la complexité des inventions;*

  État : Les trois universités : Ne sera pas mise en oeuvre.

Détails

Aucune des universités n'a établi de calendrier pour achever les évaluations en fonction du type ou de la complexité d'une invention. Les trois universités nous ont indiqué que la détermination d'échéanciers uniques pour les évaluations serait trop difficile à réaliser en raison de la diversité des technologies évaluées, du stade du développement technologique, de l'intérêt des chercheurs dans la commercialisation et pour d'autres raisons.

- *effectuer un suivi et un examen officiels du temps consacré aux évaluations et réduire les retards.*

  État : Université de Toronto : Peu ou pas de progrès.

  Université McMaster : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

  Université de Waterloo : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Université de Toronto : L'université n'assure pas le suivi de la conformité à son objectif de 45 jours pour effectuer une évaluation initiale d'une divulgation. Elle a fait remarquer que les délais d'évaluation dépendent souvent des délais de réponse aux demandes d'information adressées aux inventeurs ou à des partenaires de l'industrie. Au moment de notre suivi, l'université nous a informés qu'elle s'engagerait à entreprendre un processus annuel pour examiner les délais globaux de traitement des divulgations et cerner les éventuelles raisons systémiques expliquant les retards.

Université McMaster : Un examen informel des échéanciers d'évaluation a été entrepris en juin 2016 dans le cadre des réunions mensuelles de groupe. Toutefois, aucun rapport officiel ni aucune analyse en règle ne sont préparés. Le bureau de transfert de la technologie examine des façons de produire des rapports sur les délais d'achèvement des évaluations et prévoit que ces rapports seront en place pour déterminer s'ils aident à cerner les retards excessifs au plus tard au mois de décembre 2017.

Université de Waterloo : En juin 2017, l'université a commencé à recevoir un rapport pour examiner périodiquement les délais d'évaluation. Mais elle nous a indiqué qu'il peut y avoir de bonnes raisons de retarder à dessein une demande de brevet, par exemple, pour rassembler des données supplémentaires menant à une demande plus solide.

Recommandation 12

Pour assurer la protection adéquate de la propriété intellectuelle, les universités ou leur bureau de transfert de la technologie, le cas échéant, doivent :

- *voir à ce que les contrats avec les associations de professeurs et les chercheurs contiennent des dispositions pour les informer de l'importance de ne pas divulguer les inventions avant de présenter une demande de brevet;*

  État : Université de Toronto et Université de Waterloo : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous continuons d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation.

  Université McMaster : Ne s'applique plus. L'université atteint l'objectif de la mesure recommandée par d'autres moyens.

Détails

Université de Toronto : L'université ne considère pas nécessaire de modifier son entente avec son

association des professeurs parce que l'entente vise à établir la relation générale entre le corps professoral et l'université, et non des dispositions particulières comme la divulgation d'inventions. À titre de condition de travail, tous les membres du corps professoral conviennent de suivre les politiques universitaires (y compris la politique sur les inventions) énoncées dans leurs lettres de nomination. L'université considère qu'il n'est pas approprié d'isoler la politique sur les inventions parmi toutes les autres politiques dans les lettres de nomination, puisque la majorité des membres du corps professoral ne participeront pas à des activités qui donnent lieu à des divulgations. Toutefois, nous avons constaté que la politique de l'université sur les inventions ne fait aucune mise en garde contre la divulgation publique d'inventions avant un dépôt à des fins de protection de brevets.

Université McMaster : À la date de notre audit, seule cette université avait une politique officielle sur son site Web avertissant le corps professoral et les étudiants au sujet de la divulgation publique des découvertes. Le guide de l'association des professeurs de l'université est remis à tous les membres du corps professoral pour les informer des politiques qu'ils doivent respecter, y compris la politique de l'université relative à la propriété intellectuelle. Selon cette politique, les personnes qui participent à la commercialisation peuvent être appelées à retenir la publication ou à s'abstenir de faire des présentations pendant au plus six mois à compter de la date de la divulgation, afin que la protection appropriée puisse être mise en place.

Université de Waterloo : L'université ne mettra pas en oeuvre cette recommandation. En effet, elle estime que le protocole d'entente (PE) conclu avec le corps professoral énonce les conditions de travail et elle ne croit pas que ce PE soit le bon moyen d'expliquer dans le détail certains aspects de la protection de la propriété intellectuelle. L'université croit que les objectifs de cette recommandation seraient atteints plus efficacement au moyen d'initiatives d'éducation visant à accroître la sensibilisation, au lieu des ententes d'emploi officielles avec le personnel enseignant.

- *déposer une demande de brevet dans les plus brefs délais, le cas échéant, pour réduire le risque que d'autres personnes le fassent en premier et les empêcher d'obtenir un brevet.*

  État : Les trois universités : Peu ou pas de progrès.

Détails

Les trois universités nous ont informés qu'elles essaient de trouver un équilibre entre le dépôt rapide de la protection des brevets et l'assurance qu'une quantité suffisante de données ont été compilées pour appuyer une demande de brevet solide, augmentant ainsi les chances qu'un brevet soit accordé. Les trois ont indiqué que de nombreux facteurs doivent être pris en compte pour déterminer à quel moment il convient de présenter une demande. Toutefois, aucune des universités n'a procédé à une analyse pour comparer la durée du délai de présentation d'une demande de brevet et le taux d'obtention d'un brevet à l'appui de leurs déclarations. Le dépôt en temps opportun de la protection des brevets n'empêche pas de prendre le temps d'élaborer une demande solide.

Depuis notre audit de 2015, l'Université de Toronto a embauché un administrateur du portefeuille des brevets pour faciliter le dépôt en temps opportun des demandes de brevet. Nous avons examiné les divulgations faites à l'Université McMaster pour 2016 et constaté que 37 % des inventeurs ont indiqué qu'ils avaient rendu l'information publique avant la divulgation au bureau des technologies de transfert.

Recommandation 13

Pour assurer l'examen efficace des décisions et efforts de commercialisation par les gestionnaires et pour faciliter le transfert des connaissances entre les membres du personnel en cas de roulement, les universités doivent :

- *établir des lignes directrices en matière de documentation pour la gestion des cas;*

État : Université de Toronto et Université McMaster : Peu ou pas de progrès.

Université de Waterloo : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2015, nous avions constaté que la méthode qu'employaient les trois universités pour documenter les décisions et les mesures qu'elles prenaient en vue de gérer les inventions qui leur étaient divulguées faisait en sorte qu'il était difficile d'évaluer l'exhaustivité et l'étendue des efforts de commercialisation. Par exemple, les décisions et mesures clés n'étaient pas résumées, et il n'y avait pas de listes de contrôle indiquant l'ensemble des activités de commercialisation à exécuter. Il était difficile de déterminer l'étendue des efforts de commercialisation en examinant seulement les dossiers électroniques, sans les précisions des gestionnaires de commercialisation sur les mesures et les décisions prises jusqu'alors.

Au moment de notre suivi, l'Université de Toronto et l'Université McMaster n'avaient pas élaboré de lignes directrices ni apporté de changements aux documents de gestion des dossiers pour remédier aux préoccupations susmentionnées. L'Université McMaster nous a expliqué que la nature de la technologie ou de la découverte peut varier considérablement, ce qui rend difficile la normalisation de la documentation.

En mai 2017, l'Université de Waterloo a dressé une ébauche de document de procédure de gestion des cas qui décrit le processus de commercialisation que le personnel devrait suivre ainsi que certaines exigences en matière de documentation.

- *documenter précisément et uniformément les décisions et les mesures de commercialisation en conformité avec les lignes directrices qui seront établies.*

État : Université de Toronto et Université McMaster : Peu ou pas de progrès.

Université de Waterloo : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Université de Toronto et Université McMaster : Les deux universités utilisaient le même système de gestion des cas qui était en place au cours de notre audit initial. L'Université McMaster nous a expliqué que la nature de la propriété intellectuelle peut varier considérablement, ce qui rend difficile la normalisation de la documentation.

Université de Waterloo : L'université a conçu une liste de vérification des activités qui servira de guide de gestion des cas pour le personnel à compter de juin 2017. Cette liste de vérification indique les tâches types à exécuter dans l'évaluation et la gestion de chaque divulgation reçue par le bureau de transfert de technologie. Il s'agit notamment de chercher des preuves qu'une invention est déjà connue, de prévoir des réunions internes avec le directeur de la commercialisation, de communiquer avec des entreprises privées pour obtenir une rétroaction, d'élaborer des plans de marketing et d'exécuter d'autres tâches. Le système de gestion des cas a également été amélioré pour permettre l'extraction des rapports de gestion en fonction des données de la liste de vérification. Ces rapports de gestion pourraient permettre d'examiner les principales tâches, les dates d'échéance et d'achèvement connexes, ainsi que les détails des mesures prises.

Recommandation 14

Pour gérer les coûts engagés afin de commercialiser la propriété intellectuelle, les bureaux de transfert de la technologie des universités doivent adopter des politiques et des lignes directrices officielles relatives à la gestion et au suivi de chaque type de coût (p. ex. frais juridiques et de marketing, et droits de brevet) associé à chaque invention déclarée.

État : Université de Toronto : Pleinement mise en oeuvre.

Université McMaster : Pleinement mise en oeuvre.

Université de Waterloo : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.

Détails

Université de Toronto : L'université n'a pas établi de politiques relatives à la gestion des coûts des efforts de commercialisation pour des projets, car les activités de commercialisation varient d'un projet à l'autre et, par conséquent, elle a indiqué qu'un cadre unique ne convient pas. Toutefois, l'université assure le suivi des coûts des activités de commercialisation pour chaque projet, par exemple, les frais juridiques et les frais de brevet, en fonction de lignes directrices informelles.

Université McMaster : Les frais de brevet et les frais juridiques pour chaque technologie sont consignés dans le système d'information du bureau de transfert de technologie et mis à jour mensuellement. Le personnel du bureau de transfert de technologie fournit également des projections trimestrielles des coûts des brevets et des frais juridiques prévus pour chaque divulgation active qu'il gère afin d'assurer une meilleure gestion des coûts.

Université de Waterloo : L'université dresse un rapport semestriel qui fournira aux membres du personnel un aperçu du total des coûts de brevets et de marketing pour chacun de leurs projets et les obligera à estimer les coûts à venir et à en faire rapport dans les six prochains mois; le rapport devrait être mis en oeuvre d'ici l'automne 2017.

Recommandation 15

Pour assurer la perception rapide et exacte des recettes exigibles, toutes les universités doivent :

- *établir un calendrier de remboursement exact et à jour, comprenant des échéances, afin de facturer à l'avance les montants ponctuels et de rappeler aux titulaires de licence d'envoyer leurs paiements de redevance à temps;*

État : Les trois universités : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Université de Toronto : Depuis notre rapport de 2015, l'université a créé un nouveau poste administratif pour assurer un suivi officiel de la totalité des projets d'octroi de licences, des paiements de redevances et de la facturation. Des documents de suivi ont été créés pour permettre à l'université de faire le suivi des sommes d'argent qui lui sont dues.

Université McMaster : Au mois de mars 2016, les calendriers de paiement et les exigences en matière de déclaration des titulaires de licence pour les licences ou les accords de commercialisation actuels et actifs ont été mis à jour dans le système d'information du bureau de transfert de technologie. Ils comprennent maintenant des alertes d'activités de manière que le personnel de l'université puisse présenter des factures, demander des rapports sur les redevances et assurer le suivi des paiements en retard en temps opportun.

Université de Waterloo : L'université a dressé une liste de vérification des accords de licence comprenant des renseignements sur les frais exigibles et les exigences en matière de déclaration des titulaires de licences, que le personnel utilise une fois qu'un accord de commercialisation a été signé. L'administrateur du bureau de transfert de technologie saisit l'information figurant sur la liste de vérification dans le système d'information du bureau. Les alertes de paiement ont été programmées dans le système, ce qui permet au personnel de faire un suivi en cas de défaut de paiement aux dates d'échéance.

- *obtenir des rapports sur les ventes et les recettes auprès des titulaires de licence pour confirmer le montant des redevances versées;*

État : Les trois universités : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Université de Toronto : Le nouvel agent administratif examine régulièrement les rapports sur les ventes et les revenus provenant des titulaires de licences pour appuyer le montant des redevances reçues.

Université McMaster : Le système d'information du bureau de transfert de technologie a été modifié pour demander des rapports sur les revenus des titulaires de licences et assurer un suivi lorsqu'ils ne sont pas reçus.

Université de Waterloo : Au moment de l'audit, cette université était en conformité avec la mesure recommandée, à savoir obtenir des documents adéquats à l'appui des paiements de redevances reçus.

- *élaborer des critères afin de déterminer l'utilité d'un rapport d'audit (p. ex. dans les cas où les paiements de redevance sont fonction des ventes réalisées);*

État : Université de Toronto : Pleinement mise en oeuvre.

Université McMaster : Peu ou pas de progrès.

Université de Waterloo : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de septembre 2017.

Détails

Université de Toronto : Dans le cadre d'un document de FAQ portant sur la commercialisation, l'université a élaboré des critères afin de déterminer à quel moment un audit peut être entrepris. Les critères sont notamment les suivants :

- Les produits vendus dépendent clairement de la propriété intellectuelle octroyée par licence en vertu de l'entente.
- Il y a une diminution soudaine ou inattendue des redevances.
- Les revenus perdus devraient être supérieurs à 5 %.
- Les revenus perdus devraient être supérieurs à 250 000 $.

Université McMaster : Aucun critère n'a été élaboré, mais le bureau de transfert de technologie a indiqué qu'il a participé avec d'autres universités à des discussions concernant les pratiques exemplaires en matière de critères d'audit.

Université de Waterloo : L'Université de Waterloo a discuté avec l'Université de Toronto du processus que celle-ci avait utilisé pour mettre en oeuvre notre recommandation, et elle s'employait à déterminer les éléments de ce processus qui conviendraient le mieux à ses pratiques. L'université s'attend à mettre en oeuvre cette recommandation d'ici la fin de septembre 2017.

- *appliquer les pénalités d'intérêt stipulées dans les contrats pour inciter les titulaires de licence à envoyer leurs paiements de redevance à temps.*

État : Université de Toronto et Université McMaster : Pleinement mise en oeuvre.

Université de Waterloo : Ne s'applique plus.

Détails

Université de Toronto : L'université nous a informés qu'elle assure le suivi des paiements en souffrance le cas échéant et qu'elle les signale à la haute direction du bureau de transfert de technologie. L'université nous a informés que, depuis 2015, elle n'a eu que trois paiements en souffrance et n'a réclamé de l'intérêt que dans un seul cas. Dans le deuxième cas, elle a mis fin à l'accord de licence, et, dans le troisième cas, elle attendait pendant que l'entité faisait l'objet d'une restructuration.

Université McMaster : À la date de notre suivi, cette université imposait des pénalités d'intérêt. Toutefois, l'université a indiqué que ces pénalités ne sont pas toujours une option en ce qui concerne les entreprises en démarrage ou les petites entreprises; dans ces cas, le paiement peut être retardé en raison de leur situation financière. On envisage alors la renégociation ou l'élaboration d'autres calendriers de paiement.

Université de Waterloo : Le modèle du bureau de transfert de la technologie pour les accords à venir a éliminé la disposition relative à la pénalité d'intérêt parce que l'université estime que la disposition qui prévoit la résiliation d'une entente pour défaut de paiement encourage davantage à payer que la perception d'une pénalité d'intérêt nominale.

Chapitre 1

Section

1.15 Améliorer la reddition de compte

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, chapitre 5 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	2	1	1		
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	1		1		
Total	**6**	**2**	**4**	**0**	**0**
%	**100**	**33**	**67**	**0**	**0**

Conclusion globale

Selon les renseignements que le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a fournis, au 26 juillet 2017, 33 % des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* avaient été entièrement mises en oeuvre. Ainsi, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié en juillet 2016 une mise à jour de la Directive concernant les organismes et les nominations aux termes de laquelle un ministre est tenu d'approuver le rapport annuel d'un organisme (et, lorsque la loi l'exige, le déposer devant le Parlement) au plus tard 60 jours après l'avoir reçu de l'organisme. Le rapport annuel doit également être affiché sur le site Web de l'organisme ou du gouvernement dans les 30 jours suivant le dépôt (si le rapport a été déposé) et dans les 30 jours suivant l'approbation du ministre (s'il n'a pas été déposé).

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a réalisé des progrès dans la mise en oeuvre de 67 % des recommandations. Par exemple, il était en train de modifier la législation visant les organismes pour simplifier le processus d'approbation et de diffusion publique des rapports annuels. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor élaborait des outils pour aider à faire le suivi du respect par les organismes de leurs échéances, et offrait une formation et de l'information aux ministères au sujet des rapports annuels des organismes.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans le présent rapport.

Contexte

Aperçu des organismes provinciaux

Les organismes provinciaux entreprennent diverses activités dans l'intérêt public et, en ce sens, fournissent notamment des biens et des services. Ils mènent leurs activités, à divers degrés, sans lien de dépendance avec le gouvernement.

Le gouvernement de l'Ontario confère aux organismes provinciaux le pouvoir et la responsabilité d'exécuter leurs fonctions ou d'offrir des services au public. Il établit les organismes en vertu d'une loi, d'un règlement pris sous le régime d'une loi ou d'un décret, qui est une ordonnance publiée par le gouvernement pour, par exemple, rendre une loi exécutoire ou nommer des membres au conseil d'un organisme.

La structure de gouvernance des organismes est définie dans les directives du Conseil de gestion du gouvernement publiées en application de la *Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement* et compte les trois principales parties suivantes :

- le ministre responsable;
- le conseil d'administration;
- la direction de l'organisme.

Bien que les organismes ne fassent pas partie d'un ministère, ils rendent compte au ministre responsable (et, en fin de compte, à l'Assemblée législative et au public) de l'exécution de leurs obligations d'origine législative, de la gestion efficace des ressources qu'ils utilisent et du maintien de normes adéquates relatives aux services qu'ils fournissent. Pour s'acquitter de leurs fonctions, ils utilisent les fonds publics qui leur sont attribués par le gouvernement ou génèrent leurs propres fonds.

Le rapport annuel d'un organisme énonce dans le détail les activités et les dépenses de ce dernier. Cela permet au gouvernement et au public de savoir si l'organisme a atteint ses objectifs et comment il a dépensé son argent.

Dans certains cas, la loi, le règlement ou le décret de constitution de l'organisme précise que ce dernier doit produire un rapport annuel. Il peut aussi préciser quand le rapport annuel doit être soumis au ministre responsable.

Dans d'autres cas, un protocole d'entente (PE) conclu entre l'organisme et son ministre responsable précise le moment où le rapport annuel doit être soumis.

Étant donné que la loi prescrit les exigences en matière de rapports pour un nombre limité d'organismes et que, dans certains cas, elle ne prescrit aucune échéance, le Conseil de gestion du gouvernement a publié des directives qui exigent officiellement la préparation de rapports annuels dans le respect des délais fixés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de veiller à ce que les organismes provinciaux se conforment à ces directives.

Le Comité permanent des organismes gouvernementaux de l'Assemblée législative examine les nominations proposées aux conseils d'administration et à d'autres importantes fonctions des organismes provinciaux et examine les activités des organismes. Il présente ses conclusions et ses recommandations à l'Assemblée législative.

Les directives régissant la production des rapports annuels des organismes

Deux directives du Conseil de gestion du gouvernement concernant la production des rapports annuels des organismes avaient été publiées lorsque nous exécutions notre travail relatif au *Rapport annuel 2015*. La première, la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes, était en vigueur jusqu'en février 2015, et la deuxième, la Directive concernant les organismes et les nominations, a succédé

à la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes et l'a remplacée en février 2015.

Avant février 2015 – Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes

Aux termes de cette directive, les organismes (à l'exception des organismes consultatifs et des organismes visés par différentes exigences législatives) devaient soumettre un rapport annuel au ministre responsable :

- dans les 120 jours suivant la fin de leur exercice financier s'ils avaient un conseil d'administration;
- dans les 90 jours suivant la fin de leur exercice financier s'ils n'avaient pas de conseil d'administration.

Les rapports annuels devaient comprendre les états financiers de l'organisme, ainsi que les résultats réels, les écarts par rapport aux estimations et les explications de ces écarts.

Février 2015 – Directive concernant les organismes et les nominations

En vertu de la nouvelle Directive concernant les organismes et les nominations, publiée en février 2015, en plus des rapports financiers exigés dans l'ancienne directive, les rapports annuels doivent décrire les activités réalisées par l'organisme au cours de l'année, analyser le rendement opérationnel et financier, examiner les objectifs de rendement atteints et proposer des mesures à prendre s'ils n'ont pas été atteints.

Nos principales constatations de 2015 sur les rapports annuels des organismes

Voici les principales constatations faites dans notre *Rapport annuel 2015* :

- Les rapports annuels de bon nombre des 57 organismes formant notre échantillon n'ont pas été soumis au ministre responsable à temps et n'ont pas été déposés à temps au cours des trois années précédentes. Ainsi, seulement 58 % des organismes échantillonnés ont soumis leurs rapports annuels à leur ministre responsable dans les 120 jours suivant la fin de leur exercice financier. Seulement 5 % des rapports annuels ont été déposés dans les six mois suivant la fin de l'exercice financier des organismes, tandis que 68 % ont été déposés plus de 12 mois après la fin de l'exercice financier, et 6 % n'ont pas été déposés du tout.
- Les délais de présentation et de dépôt des rapports annuels n'étaient pas uniformes. Les organismes qui font rapport conformément à des exigences de la loi, d'un règlement, d'un décret ou d'un PE pourraient être assujettis à des échéanciers différents à cet égard de ceux des autres organismes qui sont assujettis aux exigences de la directive du Conseil de gestion du gouvernement.
- La Directive concernant les organismes et les nominations publiée en février 2015 a éliminé l'obligation pour les ministres de déposer les rapports annuels des organismes provinciaux devant l'Assemblée législative. Au total, 101 organismes provinciaux relevaient d'une loi qui les obligeait à déposer leur rapport annuel devant l'Assemblée législative.
- La Directive concernant les organismes et les nominations n'indiquait pas non plus une date limite pour la publication des rapports par les ministres, soit par le dépôt de ces rapports, soit par leur affichage sur les sites Web. Par conséquent, un rapport annuel pouvait demeurer dans le cabinet d'un ministre pendant des mois ou même des années sans être publié, et le ministre n'était pas en contravention avec la directive.

Nous avons formulé cinq recommandations, consistant en six mesures visant à améliorer la

situation, et nous avons reçu du Secrétariat du Conseil du Trésor l'engagement qu'il prendrait des mesures pour y donner suite.

Comité permanent des comptes publics

En avril 2016, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique sur notre chapitre de 2015 intitulé Vers une meilleure reddition de comptes. En décembre 2016, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de cette audience. Le Comité a approuvé nos constatations et nos recommandations. Il a également formulé six de ses propres recommandations, consistant au total en huit mesures de suivi. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait rapport au Comité en avril 2017. À la date de notre suivi, il avait entièrement mis en oeuvre quatre des mesures de suivi recommandées par le Comité et il était en train de mettre en oeuvre les quatre mesures de suivi restantes. Les recommandations du Comité et notre suivi figurent au chapitre 3, **section 3.07**.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux de suivi d'assurance entre le 3 mars 2017 et le 26 juillet 2017, et nous avons obtenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, le 12 septembre 2017, une déclaration écrite selon laquelle il nous avait fourni une mise à jour complète de l'état des recommandations que nous avions formulées dans le *Rapport annuel 2015*.

Retards importants dans la publication des rapports annuels

Recommandation 1

Pour faire en sorte que les organismes s'acquittent efficacement de leur obligation de rendre compte au ministre responsable, à l'Assemblée législative et au public, le Secrétariat du Conseil du Trésor, conjointement avec les ministères, doit voir à ce que tous les organismes soumettent leurs rapports annuels dans le délai fixé par la loi ou les délais de 90 ou de 120 jours établis dans la directive.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre rapport de 2015, nous avons constaté que moins du quart des organismes examinés avaient un échéancier prévu par la loi pour soumettre leurs rapports annuels. Les délais prévus par la loi dans lesquels ces organismes devaient soumettre leurs rapports annuels au ministre responsable variaient de 90 jours à 183 jours après la fin de leur exercice financier. Parmi les organismes examinés, 5 des 14 organismes ayant des délais prévus par la loi satisfaisaient aux exigences législatives concernant la présentation de leurs rapports annuels. Dans l'ensemble, 58 % des organismes examinés ont soumis leurs rapports annuels au ministre responsable dans un délai de 120 jours suivant la fin de leur exercice financier.

Pour que tous les organismes soumettent leurs rapports annuels dans les délais prescrits, le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé un nouveau module de suivi de la conformité en mai 2017. Les ministères continuent d'être responsables du suivi de l'état des documents à l'intention de leurs organismes dans le cadre du processus d'approbation, mais ils doivent maintenant utiliser le module pour faire rapport au Secrétariat du Conseil du Trésor lorsque des jalons principaux sont franchis. Le module de suivi de la conformité fournit au Secrétariat du Conseil du Trésor de l'information en temps réel sur l'état du respect des délais par les organismes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor

l'utilise pour informer les ministères que les délais approchent.

En outre, en juin 2017, le Secrétariat du Conseil du Trésor a commencé à renseigner et à former le personnel des ministères et des cabinets des ministres afin d'approfondir leurs connaissances des exigences et des échéanciers figurant dans la Directive concernant les organismes et les nominations, de les renseigner davantage sur les défis et les possibilités d'améliorer le processus de présentation des rapports annuels, et de réduire les retards éventuels lorsqu'il y a roulement du personnel dans les ministères.

De plus, les ministères et le ministre doivent coordonner les travaux de façon à déposer ou à rendre publics les rapports annuels plus rapidement que par le passé.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici octobre 2017.

Détails

Dans notre rapport de 2015, nous avons constaté que seulement 5 % des rapports annuels des organismes provinciaux, de 2012 à 2014, ont été déposés devant l'Assemblée législative dans les six mois suivant la fin de l'exercice financier de l'organisme. En revanche, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, 58 % de ces rapports annuels ont été fournis par les organismes aux ministères dans les délais prescrits, conformément à la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes. Cela nous a indiqué que les retards au sein du cabinet du ministre ont surtout contribué aux retards dans le dépôt des rapports annuels.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié en juillet 2016 une mise à jour de la Directive concernant les organismes et les nominations aux termes de laquelle un ministre est tenu d'approuver le rapport annuel d'un organisme (et, lorsque la loi l'exige, de le déposer devant l'Assemblée législative) au plus tard 60 jours après qu'il l'a reçu de l'organisme.

De plus, comme il a été mentionné précédemment, le Secrétariat du Conseil du Trésor a conçu un module de suivi de la conformité pour examiner les résultats en matière de conformité et les communiquer à des fonctionnaires de divers niveaux au sein des ministères et dans les cabinets des ministres. Il souhaitait ainsi que les progrès soient présentés régulièrement au sous-ministre adjoint et aux comités des directeurs sur la surveillance des organismes. À la date de notre suivi, le Secrétariat du Conseil du Trésor planifiait de communiquer de façon proactive avec les ministères pour s'assurer qu'ils respectent leurs échéances. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor souhaite que les ministères rendent compte non seulement de leur conformité, mais aussi des mesures qu'ils prennent pour assurer la conformité, des plans d'atténuation des secteurs ou des organismes qui risquent d'être en retard, et/ou des plans correctifs lorsque les organismes ne se conforment pas. Cette fonctionnalité n'était pas encore disponible dans le module de suivi. Les améliorations et les rajustements apportés au processus et au module devaient être mis en application en octobre 2017.

Le délai maximal dans lequel les ministres doivent approuver les rapports annuels aux fins de leur publication a été éliminé pour la majorité des organismes

Recommandation 2

Pour assurer la diffusion rapide des rapports annuels des organismes provinciaux, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit conseiller au gouvernement d'envisager de modifier la Directive concernant les organismes et les nominations afin de fixer le délai dans lequel les ministres doivent approuver ces rapports après leur réception.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avons signalé en 2015 que, puisqu'il n'y avait pas d'exigence quant au moment où un ministre doit approuver un rapport annuel après l'avoir reçu, il était possible qu'un rapport annuel ne soit jamais

publié si un ministre ne l'approuvait pas (involontairement ou par choix).

En juillet 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor a modifié la Directive concernant les organismes et les nominations pour stipuler que le ministre responsable doit approuver le rapport annuel d'un organisme (et, lorsque la loi l'exige, le déposer devant l'Assemblée législative) dans les 60 jours suivant la réception de celui-ci. Le rapport annuel doit également être affiché sur le site Web de l'organisme ou du gouvernement dans les 30 jours suivant son dépôt ou dans les 30 jours suivant l'approbation du ministre si le dépôt n'est pas requis.

La Directive n'exige plus le dépôt des rapports annuels

Recommandation 3

Afin d'améliorer la reddition de compte des organismes provinciaux financés par les fonds publics à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle directive, qui n'exige plus le dépôt des rapports annuels, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit conseiller au gouvernement de mettre en place un processus pour informer tous les représentants élus lorsque les organismes rendent publics leurs rapports annuels.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2018.

Détails

Nous avons constaté dans notre rapport de 2015 que, malgré le fait que l'Ontario ne dépose plus les rapports devant l'Assemblée législative et qu'elle les affiche sur des sites Web, le fait de ne pas déposer le rapport annuel d'un organisme pourrait compromettre la responsabilisation et faire obstacle à la surveillance par l'Assemblée législative. Si l'affichage d'un rapport sur un site Web permet au public d'avoir accès à ce rapport, le dépôt du rapport a pour effet de porter les résultats annuels des organismes à l'attention de tous les représentants élus, qui peuvent tenir ces organismes – responsables de milliards de dollars en fonds publics – responsables. Nous avons donc recommandé qu'en l'absence de l'exigence relative au dépôt, les représentants élus soient informés lorsque les rapports annuels des organismes sont rendus publics.

Au moment de notre suivi, le Secrétariat du Conseil du Trésor travaillait à des modifications à la loi pour tous les organismes de manière à ce que la loi s'harmonise avec les échéanciers de la Directive concernant les organismes et les nominations. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor avait obtenu l'approbation du gouvernement pour ce qui est de mettre à jour la Directive concernant les organismes et les nominations en vue d'exiger le dépôt des rapports annuels de tous les organismes provinciaux. Ainsi, les représentants élus seront informés, par l'entremise du processus de dépôt, de la publication d'un rapport annuel. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit que la Directive concernant les organismes et les nominations sera mise à jour d'ici avril 2018.

Les exigences concernant les rapports annuels des organismes manquent de cohérence

Recommandation 4

Pour assurer la conformité des organismes provinciaux à la Directive concernant les organismes et les nominations, le Secrétariat du Conseil du Trésor, conjointement avec le Conseil de gestion du gouvernement, doit modifier la loi régissant certains organismes afin d'éliminer les incompatibilités avec la Directive ou adopter une loi applicable à tous les organismes qui fixe le délai de production et de dépôt des rapports annuels ou de diffusion.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.

Détails

Nous avons signalé en 2015 que le fait que les délais de présentation des rapports d'un organisme et son ministre responsable se retrouvent à plusieurs endroits différents — la loi habilitante, un règlement, un décret, un protocole d'entente (PE) ou la Directive concernant les organismes et les nominations – sème la confusion. Par exemple, un organisme pourrait se conformer à tort à la Directive

concernant les organismes et les nominations aux fins des exigences en matière de production de ses rapports alors qu'il devrait se conformer à sa loi habilitante. Nous recommandons donc que l'on songe à mettre en place des exigences uniformes en matière de production de rapports pour tous les organismes.

À la fin de 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris un examen législatif approfondi afin de recenser tous les renvois législatifs à la préparation et au dépôt des rapports annuels des organismes provinciaux. L'examen a permis de relever 129 renvois à 119 organismes provinciaux associés à 19 ministères dans 63 lois, 10 règlements et 5 décrets.

En décembre 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor a reçu l'approbation du Conseil du Trésor et du Conseil de gestion du gouvernement afin de procéder, en collaboration avec les 19 ministères, à la modification des dispositions législatives afin d'assurer l'uniformité des délais et l'harmonisation avec la Directive concernant les organismes et les nominations.

À la date de notre suivi, le Secrétariat du Conseil du Trésor proposait que les modifications législatives comprennent :

- la normalisation de tout le libellé législatif se rapportant à la production de rapports annuels des organismes provinciaux;
- l'élimination des incompatibilités avec la Directive concernant les organismes et les nominations dans les lois qui régissent les organismes (mise à jour simultanée de la Directive concernant les organismes et les nominations afin d'inclure une obligation en matière de dépôt).

À la date de notre suivi, le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoyait demander au gouvernement d'approuver les modifications législatives à l'automne de 2017.

Depuis 1966, de nombreux organismes, conseils et commissions n'ont pas été examinés par le Comité permanent des organismes gouvernementaux

Recommandation 5

Pour assurer la reddition de compte et la transparence continues relativement aux opérations des organismes provinciaux, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit consulter l'Assemblée législative de l'Ontario au sujet de la façon optimale d'assurer que le Comité permanent des organismes gouvernementaux reçoit les rapports annuels de tous les organismes lorsqu'ils sont diffusés, car ces rapports peuvent l'aider à déterminer les organismes à soumettre à un examen.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2018.

Détails

En 2015, nous avons indiqué qu'il n'est pas nécessaire que les rapports annuels de tous les organismes provinciaux soient soumis à l'examen du Comité permanent des organismes gouvernementaux de l'Assemblée législative. Aux termes de la Directive concernant les organismes et les nominations, il n'est pas nécessaire que tous les rapports annuels soient déposés. C'est pourquoi le Comité ne reçoit que les rapports des organismes dont la loi habilitante ou un PE exige qu'ils déposent leurs rapports annuels. Pour cette raison, les membres du Comité pourraient ne pas recevoir toute l'information sur les résultats annuels des organismes. Il est important que le Comité dispose de cette information, car celle-ci pourrait être prise en considération dans sa sélection des organismes à soumettre à un examen.

À la date de notre suivi, le Secrétariat du Conseil du Trésor travaillait à la conception d'une approche visant à aviser tous les députés de l'Assemblée législative, les représentants élus et le Comité permanent des organismes gouvernementaux, de mettre en oeuvre cette recommandation par les moyens suivants :

- modifier la Directive concernant les organismes et les nominations;
- demander au gouvernement d'approuver l'inscription dans la loi de délais qui soient conformes à la Directive concernant les organismes et les nominations.

En août 2017, le Secrétariat du Conseil du Trésor a obtenu l'approbation du gouvernement pour ce qui est de mettre à jour la Directive concernant les organismes et les nominations en vue d'exiger le dépôt des rapports annuels de tous les organismes provinciaux. Ainsi, les représentants élus seront informés, par l'entremise du processus de dépôt, de la publication d'un rapport annuel. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit que la Directive concernant les organismes et les nominations sera mise à jour d'ici avril 2018.

Chapitre 2

Section

2.01

Centres d'accès aux soins communautaires — Opérations financières et prestation des services

Suivi du *Rapport spécial de septembre 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS						
	Nombre de	État des mesures recommandées				
	mesures recommandées	Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	1	1				
Recommandation 2	1	0,5				0,5
Recommandation 3	2		2			
Recommandation 4	2		2			
Recommandation 5	1	1				
Recommandation 6	2		2			
Recommandation 7	1	1				
Recommandation 8	1	1				
Recommandation 9	1	1				
Recommandation 10	1		1			
Recommandation 11	1	1				
Recommandation 12	3	1	2			
Recommandation 13	2	2				
Recommandation 14	1		1			
Recommandation 15	2	1	1			
Recommandation 16	1		1			
Total	**23**	**10,5**	**12**	**0**	**0**	**0,5**
%	**100**	**46**	**52**	**0**	**0**	**2**

Conclusion globale

Remarque : Les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de l'Ontario ont été absorbés par les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) entre mai et juin 2017.

D'après les renseignements que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), Services communs pour la santé Ontario et les CASC (qui font maintenant partie des RLISS) nous ont fournis, au 30 juin 2017, environ 46 % des mesures que nous avions recommandées dans notre rapport spécial de 2015 avaient été pleinement mises en oeuvre. Le Ministère, Services communs pour la santé Ontario et les CASC ont réalisé des progrès dans la mise en oeuvre de 52 % des recommandations.

Le Ministère, Services communs pour la santé Ontario et les CASC ont pleinement mis en oeuvre les recommandations portant sur des domaines comme la finalisation anticipée du financement annuel, la conformité à un cadre commun de rémunération des chefs de la direction, la modification des horaires de travail du personnel infirmier d'intervention rapide pour couvrir la fin de semaine, l'établissement de charges de travail repères pour le personnel pour les services de soins infirmiers directs, et l'élaboration d'indicateurs de rendement pour ces services. En outre, les organisations étaient en train de mettre en oeuvre des recommandations concernant des domaines comme l'analyse des tendances de réadmission à l'hôpital pour tous les patients qui ont reçu des services de soins infirmiers d'intervention rapide, l'inclusion dans les contrats des taux de facturation harmonisés pour les fournisseurs de services sous contrat avec les CASC, ainsi que l'élaboration d'exigences normalisées en matière de données pour mesurer la rentabilité des protocoles de soins.

Un autre changement important qui se poursuivait au cours de notre période de suivi était la simplification du modèle de prestation de services de soins à domicile et de soins en milieu communautaire. L'adoption de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* a amené la dissolution des CASC et le transfert de la responsabilité des soins à domicile et des soins en milieu communautaire aux RLISS. Au moment de la publication du présent rapport de suivi, les CASC auront cessé d'exister.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans le rapport.

Contexte

Au moment de notre audit de 2015, les 14 Centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de l'Ontario étaient des organismes du gouvernement provincial sans but lucratif qui aidaient les gens à accéder aux soins de santé à domicile et en milieu communautaire et aux services sociaux connexes hors milieu hospitalier. Ces services comprenaient notamment les soins infirmiers, le soutien à la personne, la physiothérapie et l'ergothérapie. Chaque CASC était surveillé et financé par un réseau local d'intégration des services de santé (RLISS).

Après notre rapport spécial de 2015, l'Ontario a adopté la *Loi donnant la priorité aux patients* en décembre 2016. La Loi élargit le mandat des RLISS comme unique responsable des soins à domicile et des soins en milieu communautaire. Au moment de nos activités de suivi, la province était en train de dissoudre les CASC et de transférer leur personnel, leurs ressources et leurs responsabilités aux RLISS.

Au cours de l'exercice 2016-2017, les CASC ont dépensé environ 2,7 milliards de dollars (2,4 milliards de dollars en 2013-2014), soit environ 5 % du total des fonds affectés aux soins de santé en Ontario. Pendant l'exercice 2016-2017, ils ont servi environ 760 000 personnes, comparativement à 700 000 personnes en 2013-2014.

Les CASC ont surtout employé des coordonnateurs de soins qui déterminent si les patients sont admissibles aux soins et aux services de soutien,

dont la plupart sont assurés par environ 160 fournisseurs de services contractuels, et si ces soins et services sont appropriés. Ces fournisseurs de services pouvaient aller des entrepreneurs professionnels qui travaillent à leur propre compte aux grandes sociétés multidisciplinaires qui exercent leurs activités dans plusieurs provinces. Au cours de l'exercice 2016-2017, 6 des 14 CASC (comparativement à 5 des 14 en 2014-2015) employaient leurs propres professionnels pour offrir des services de thérapie plutôt que de conclure des contrats avec des fournisseurs de services externes.

En 2011, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a donné pour directive à tous les CASC de commencer à fournir des services directs aux patients dans le cadre de trois programmes : les infirmières et infirmiers d'intervention rapide, les infirmières et infirmiers spécialisés en santé mentale et en lutte contre les dépendances, et les infirmières et infirmiers praticiens en soins palliatifs. Dans le cadre de ces programmes, les CASC employaient et fournissaient eux-mêmes des infirmières et infirmiers en soins directs.

L'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario (l'Association), financée par le Ministère et les CASC, représentait tous les CASC. L'Association fournissait des services partagés d'approvisionnement, de politiques et de recherche ainsi que de gestion de l'information aux CASC.

En mars 2014, le Comité permanent des comptes publics a demandé que nous examinions, entre autres, les dépenses, la rémunération, l'efficacité des programmes et l'acquisition de services de soins à domicile et en milieu communautaire dans les CASC, chez les fournisseurs de services contractuels et à l'Association. Nous avons notamment constaté ce qui suit dans notre rapport spécial de septembre 2015 intitulé CASC — Opérations financières et prestation de services :

- **Entre 2009-2010 et 2013-2014, les CASC ont augmenté leurs dépenses de 26 % afin d'offrir plus d'heures de soins aux patients ayant des besoins en matière de santé chroniques plus complexes** — Les dépenses combinées des 14 CASC ont progressé de 26 % entre le 1er avril 2009 et le 31 mars 2014. Environ 62 % des dépenses des CASC sont allées aux fournisseurs contractuels pour la prestation de services tels que les services de soins infirmiers, de soutien à la personne et de thérapie. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2014, les 14 CASC ont versé à ces fournisseurs un total combiné d'environ 1,5 milliard de dollars, en hausse de 28 % par rapport à l'exercice terminé le 31 mars 2010. Au cours de la même période, les heures de soins avaient augmenté de 35 % et le nombre de visites avait augmenté de 10 %. Durant la même période, les patients servis par les CASC avaient des troubles médicaux chroniques beaucoup plus complexes. (Le nombre de patients ayant des troubles médicaux chroniques ou complexes s'est accru de 89 % et 77 %, respectivement.) Les dépenses de l'Association ont fait un bond de 6 % sur la même période.
- **Les coûts que les CASC considéraient comme affectés aux « soins directs aux patients » incluaient des postes qui n'impliquaient aucune interaction directe avec les patients, comme les coûts indirects et les bénéfices des fournisseurs** — Les CASC suivent les lignes directrices provinciales sur la déclaration des coûts des soins de santé et incluent toutes les dépenses engagées pour prendre soin des patients dans les « coûts des soins directs aux patients ». Cela comprend tous les montants payés au personnel clinique des CASC ainsi que toutes les sommes versées aux fournisseurs de services contractuels, y compris leurs coûts indirects et leurs bénéfices. Les bénéfices sont définis comme étant la différence entre les revenus tirés des CASC et les dépenses engagées pour fournir les services demandés par les CASC, qui sont déclarés par les fournisseurs à but lucratif et

les fournisseurs sans but lucratif. (Les CASC excluent leurs propres coûts indirects et administratifs des coûts des soins directs aux patients qu'ils déclarent.) Selon ces règles, les CASC auraient consacré, en moyenne, 92 % de leurs dépenses aux soins directs aux patients au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2014. Cependant, lorsque les coûts indirects et les bénéfices des fournisseurs sont exclus du calcul, la moyenne tombe à 81 %. Par ailleurs, la définition du terme « soins directs » varie à l'intérieur du secteur des soins de santé. Une définition plus étroite limite les « coûts des soins directs aux patients » aux activités impliquant une interaction directe avec les patients. Les activités qui pourraient influencer les soins aux patients mais qui ne comportent aucune interaction avec ces derniers, comme la documentation des activités de soins, les déplacements et la formation du personnel, sont exclues. Selon la définition qui exclut les dépenses des CASC et des fournisseurs non liées aux activités impliquant une interaction directe avec les patients, les CASC auraient consacré, en moyenne, 71,5 % des dépenses aux soins directs aux patients durant l'exercice terminé le 31 mars 2014. Si nous incluons les frais de déplacement des coordonnateurs des soins (qui sont inhérents aux soins à domicile et en milieu communautaire) et la documentation des soins prodigués (ce qui est exigé par les normes de pratique professionnelles), les CASC ont consacré en moyenne 72 % de leurs dépenses aux soins directs aux patients durant l'exercice terminé le 31 mars 2014. Quelle que soit la définition utilisée, les dépenses liées aux soins directs aux patients bénéficient aux patients seulement dans la mesure où les soins sont efficaces et se traduisent par de meilleurs résultats pour ces derniers. Ni le Ministère, ni les CASC, ni leur Association n'ont analysé la corrélation entre les montants affectés à une activité donnée et les résultats pour les patients. Une telle analyse aiderait les CASC à prioriser leurs dépenses, en attribuant des ressources et des fonds suffisants aux activités de soins les plus efficaces.

- **Les salaires des directeurs généraux des CASC ont augmenté de 27 % entre 2009 et 2013** — Les 14 CASC ont versé à leurs directeurs généraux un salaire moyen de 249 000 $ chacun en 2013 (dernière année où des données étaient disponibles au moment de notre audit), en hausse de 27 % par rapport à 2009. Exclusion faite des paiements ponctuels tels que les indemnités de départ et de congé annuel, les directeurs généraux des CASC touchaient un salaire annualisé moyen de 245 300 $ en 2013, ce qui représente également une augmentation de 27 % depuis 2009. Ce montant dépassait de 43 % le salaire que les fournisseurs versaient à leurs cadres en 2013, alors que, d'après les fournisseurs, les responsabilités et fonctions de ces derniers seraient comparables à celles des directeurs généraux des CASC. Cependant, dans bien des cas, les directeurs généraux des CASC n'assument pas les mêmes responsabilités et ne surveillent pas les mêmes genres d'organisations que les cadres des fournisseurs occupant un poste équivalent à celui de directeur général. En fait, comparer la rémunération des deux groupes revient à comparer des pommes avec des oranges.
- **Les CASC n'ont pas tous appliqué le cadre de rémunération commun conçu expressément à l'intention de leurs directeurs généraux, tandis que les fournisseurs ont appliqué des cadres de rémunération différents pour leurs directeurs généraux** — Les CASC ont convenu à l'unanimité d'adopter le cadre de rémunération commun pour les directeurs généraux qui a été établi en 2012, mais trois d'entre eux ne l'avaient pas encore mis en oeuvre au moment de nos travaux sur le terrain. Il y avait un manque d'uniformité dans la paye des cadres supérieurs autres

que les directeurs généraux, car les CASC utilisaient différents cadres de rémunération. Les neuf fournisseurs que nous avons visités durant notre audit utilisaient tous des cadres de rémunération différents pour leurs directeurs généraux et leurs autres cadres supérieurs.

- **Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2014, le personnel infirmier et les thérapeutes des CASC étaient mieux payés que leurs homologues employés par des fournisseurs** — Nous avons constaté que les infirmières et infirmiers des CASC touchaient en moyenne 40,80 $ l'heure, comparativement à 30 $ pour leurs homologues employés par des fournisseurs. La différence de rémunération est attribuable au fait que les syndicats représentant le personnel infirmier ont négocié différents taux avec les CASC et les fournisseurs. De plus, les deux CASC visités et qui employaient leurs propres thérapeutes versaient à ces derniers un salaire considérablement plus élevé que ce qu'ils payaient aux fournisseurs de services semblables. Dans un CASC, la différence était attribuable au fait que les thérapeutes servaient une vaste région géographique peu peuplée sans fournisseurs de services (la charge de travail dans ces régions n'est pas suffisamment stable pour occuper le personnel des fournisseurs à temps plein). Dans l'autre CASC, elle s'expliquait par le fait que les thérapeutes internes assumaient de plus grandes responsabilités que leurs homologues employés par des fournisseurs.
- **Les CASC n'ont préparé aucune analyse coûts-avantages de la prestation directe de services par leur personnel infirmier dans le cadre de trois nouveaux programmes (intervention rapide, santé mentale et traitement des dépendances, et soins palliatifs) avant le lancement de ces programmes, dont ils n'ont pas non plus évalué l'efficacité** — En 2011, le Ministère a mis en oeuvre trois nouveaux programmes qui obligeaient les CASC à engager leurs propres infirmières et infirmiers et leur propre personnel infirmier praticien pour qu'ils offrent directement les services sans intervention de la part des fournisseurs. Cependant, le Ministère n'a pas fait d'analyse préalable afin de déterminer si les fournisseurs pouvaient offrir le même service de manière plus rentable. Les programmes sont maintenant en place depuis plus de trois ans, mais le Ministère ne les a pas évalués afin de déterminer s'ils atteignent leurs objectifs. Par ailleurs, bien que le Ministère et l'Association aient élaboré des indicateurs de rendement pour les trois programmes, la plupart de ces indicateurs ne mesuraient pas les résultats des programmes, et aucun objectif n'a été établi pour s'assurer que les niveaux de rendement prévus soient atteints. Les infirmières et infirmiers d'intervention rapide sont censés visiter les patients à domicile dans les 24 heures suivant leur congé de l'hôpital, mais 47 % des patients n'étaient pas visités dans ce délai. Un des CASC visités a expliqué que cette norme n'était pas toujours respectée, parce que de nombreux patients sortent de l'hôpital le vendredi et que le personnel infirmier ne travaille pas les fins de semaine dans certaines parties de la région.
- **Les taux de facturation pour les mêmes catégories de services variaient selon le fournisseur de services et le CASC** — Avant février 2008, les CASC de l'Ontario utilisaient un processus concurrentiel pour se procurer des services contractuels. Le Ministère a suspendu ce processus parce qu'il avait appris que les patients craignaient de perdre leurs travailleurs de soutien si un autre fournisseur était sélectionné dans le cadre d'un processus d'approvisionnement concurrentiel. Différents taux de facturation des services ont été établis dans le contexte du processus concurrentiel. Ces taux de facturation n'ont pas changé, même après la fusion des 42 CASC originaux

aux 14 CASC en 2007. Par conséquent, les taux affichaient parfois de grandes variations dans les CASC, certains des taux en vigueur dans des catégories de services données correspondant à plus du double d'autres taux demandés pour les mêmes services. De plus, certains CASC payaient différents taux de facturation au même fournisseur pour le même service, y compris au sein du même CASC.

- **Les fournisseurs de services utilisent différents protocoles de soins cliniques. L'utilisation de parcours fondés sur les résultats n'entraîne pas toujours des économies** — Il n'existe aucun protocole de soins cliniques normalisé à l'échelle de la province, et certains CASC obligent les fournisseurs à utiliser un protocole de soins différent de celui qu'ils utilisent pour les patients d'autres CASC qui ont le même genre de trouble médical. L'Association supervise l'élaboration des « parcours fondés sur les résultats » pour certains troubles médicaux, comme les plaies et les arthroplasties de la hanche et du genou, en plus des protocoles de soins cliniques. Ces parcours indiquent le moment où certaines améliorations (« résultats ») devraient apparaître dans l'état du patient en récupération. En établissant et en utilisant ces parcours, les CASC devraient, en temps utile, payer les fournisseurs de services en fonction des résultats obtenus dans les délais prescrits au lieu de les payer à l'heure ou par visite. Cette approche devrait permettre au Ministère d'ajuster les fonds versés aux hôpitaux et aux CASC pour les soins de santé. Cinq CASC ont testé les trois parcours élaborés jusqu'ici, mais l'Association analysait encore les résultats au moment de notre audit. En outre, bien que l'adoption de protocoles de soins cliniques et de parcours fondés sur les résultats ne vise pas seulement à réaliser des économies, nous avons étudié des données sur le coût de traitement par patient avant et après la mise en oeuvre des protocoles de soins cliniques dans les trois CASC visités et avons constaté que la mise en oeuvre de ces outils n'entraînait pas toujours des économies.

Nous avons formulé 16 recommandations comportant 23 mesures d'améliorations requises, et avons reçu les engagements du Ministère, de l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario et des trois CASC visités au cours de notre audit (du Centre, du Nord-Est et de Hamilton Niagara Haldimand Brant) selon lesquels ils prendraient des mesures pour y donner suite.

Événements importants subséquents à notre audit de 2015

En août 2016, le Ministère a constitué un comité d'experts en matière de niveaux de soins (le comité d'experts) afin de formuler des conseils et des recommandations relativement à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un cadre de niveaux de soins en Ontario. Le comité d'experts est présidé conjointement par un médecin et un vice-président de Qualité des services de santé Ontario (un organisme constitué en 2005 pour donner des conseils au ministre de la Santé et des Soins de longue durée sur la qualité des soins de santé), et un administrateur principal de l'ancien CASC du Centre-Toronto. Le cadre a pour but de mettre en place des pratiques communes d'évaluation et de planification de soins à domicile et en milieu communautaire et devrait avoir des répercussions importantes sur la coordination des soins.

En juin 2017, le comité d'experts a présenté au Ministère un rapport final intitulé *Thriving at Home: A Levels of Care Framework to Improve the Quality and Consistency of Home and Community Care for Ontarians*. Le Ministère s'attend à travailler avec des partenaires sectoriels afin de planifier la mise en oeuvre de recommandations contenues dans ce rapport au cours de l'été et de l'automne 2017.

En décembre 2016, la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* a été adoptée. La Loi élargit le mandat des RLISS à titre de point unique de

responsabilisation pour les soins à domicile et les soins en milieu communautaire au moyen du transfert de personnel, de ressources et de services des CASC aux RLISS. En rationalisant la prestation de services et en supprimant une strate administrative au sein des CASC, le Ministère s'attend à ce que le système de soins de santé réponde mieux aux besoins des gens. Le transfert des 14 CASC dans les RLISS s'est fait par étapes et par région, en mai et juin 2017.

De plus, le 1er mars 2017, Services communs de la santé Ontario est officiellement devenu opérationnel. L'organisation, présidée par un sous-ministre adjoint du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et dirigée par l'ancien directeur général de l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario (l'Association), a remplacé cette dernière association et deux autres anciennes organisations de services du RLISS. Services communs pour la santé Ontario est chargé de soutenir les RLISS en ce qui concerne l'intégration du système de santé ainsi que de fournir aux RLISS des fonctions et des soutiens clés liés aux services communs.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Notre travail d'assurance s'est déroulé entre le 1er avril 2017 et le 30 juin 2017. Nous avons obtenu du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), de Services communs pour la santé Ontario, et des trois réseaux locaux d'intégration des services de santé (du Centre, du Nord-Est et de Hamilton Niagara Haldimand Brand) qui ont assumé les responsabilités des anciens CASC visités des représentations écrites selon lesquelles, au 1er septembre 2017, ils nous ont tracé un portrait à jour complet de l'état des recommandations formulées dans l'audit original effectué il y a deux ans.

Dépenses globales des CASC, des fournisseurs de services et de l'Association ontarienne des CASC

Recommandation 1

Pour que les Centres d'accès aux soins communautaires (CASC) puissent planifier les mesures nécessaires pour répondre aux besoins en soins de santé des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit finaliser le financement annuel de chaque CASC avant — ou, sinon, le plus tôt possible après — le début de l'exercice.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

La plus grande partie du financement des services de soins à domicile consistait en un budget de base qui était renouvelé d'année en année. Cependant, le budget finalisé pouvait changer au cours de l'année selon que le Ministère ajustait ou non le financement ou mettait en oeuvre de nouvelles initiatives. En avril 2017, le Ministère a informé les RLISS des changements (une augmentation) au financement des CASC pour l'exercice 2017-2018 par rapport à novembre 2014, soit trois exercices auparavant.

Rémunération des cadres et dépenses des cadres et des membres des conseils d'administration

Recommandation 2

Pour que la rémunération versée aux directeurs généraux de tous les Centres d'accès aux soins communautaires soit uniforme et défendable, tous les Centres doivent respecter un cadre commun de rémunération des directeurs généraux et être tenus de signaler les exceptions à leurs réseaux locaux d'intégration des services de santé respectifs.

État : Pleinement mise en oeuvre à la suite du cadre commun de rémunération; la déclaration aux RLISS n'est plus applicable.

Détails

Nous avons constaté dans notre audit de 2015 que tandis que les 14 CASC avaient convenu de mettre en place le cadre de rémunération commun pour les directeurs généraux élaboré en 2012, l'un d'eux n'avait pas encore terminé la mise en oeuvre, et deux autres ne l'avaient pas encore mis en oeuvre à la fin de notre audit. Depuis la fin de notre audit, tous les CASC avaient mis en oeuvre le cadre de rémunération à la fin de 2015.

Comme la transition des 14 CASC aux RLISS avait été complètement effectuée à la fin de juin 2017, le deuxième volet de notre recommandation — selon lequel les CASC doivent signaler les exceptions au cadre commun de rémunération des directeurs généraux à leurs RLISS respectifs — n'est plus applicable.

Coût des soins directs aux patients

Recommandation 3

Pour que les Centres d'accès aux soins communautaires (CASC) puissent identifier, comparer et gérer les heures de travail et les activités de leurs coordonnateurs de soins :

- *l'Association ontarienne des Centres d'accès aux soins communautaires, de concert avec tous les CASC, doit mettre à jour le modèle de rapport de suivi des heures de travail des coordonnateurs de soins et établir des points de référence pour le temps consacré à différentes activités de coordination des soins;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

L'Association (maintenant Services communs pour la santé Ontario) et les CASC avaient commencé à mettre en place des repères pour les coordonnateurs de soins au cours de l'exercice 2015-2016, notamment en établissant des repères hebdomadaires du nombre de visites de patients. Ils avaient mis leurs activités en suspens en attendant le résultat de l'initiative du Ministère visant à élaborer un cadre des niveaux de soins qui instaurerait des normes communes sur les soins à domicile et la prestation de soins communautaires dans l'ensemble de la province. Les RLISS prévoient achever l'examen des lignes directrices et repères actuels de coordination des soins et faire rapport des heures des coordonnateurs des soins dans le contexte de la mise en oeuvre du cadre sur les niveaux de soins d'ici décembre 2018.

Au moment de notre suivi, chacun des CASC visités avait mis en place certaines initiatives de surveillance des heures et activités des coordonnateurs des soins. Par exemple, un CASC avait commencé à établir des cibles de charge de travail des coordonnateurs de soins et à surveiller leur charge de travail touchant leur travail auprès des fournisseurs de soins primaires; un autre CASC avait mis à jour la liste des tâches des coordonnateurs de soins dans son système d'information de façon à mieux faire état des travaux accomplis quotidiennement par les coordonnateurs de soins et des nouvelles initiatives.

- *tous les CASC doivent utiliser le modèle mis à jour de rapport de suivi des heures de travail pour les coordonnateurs des soins.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Au moment du suivi, le cadre des niveaux de soins venait d'être achevé. Les RLISS prévoient examiner le cadre et la déclaration des heures des coordonnateurs de soins d'ici décembre 2018.

Recommandation 4

Pour que les fonds soient alloués de manière à produire les meilleurs résultats possibles pour les patients, les Centres d'accès aux soins communautaires, en collaboration avec l'Association ontarienne des Centres d'accès aux soins communautaires, doivent :

- *analyser le lien entre des activités particulières de soins aux patients — qu'il s'agisse d'activités impliquant un contact direct avec les patients ou de services de soutien — et les résultats pour ces derniers;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

En 2016, l'Association (maintenant Services communs pour la santé Ontario) a commencé à examiner l'impact des services de soutien à la personne sur les résultats pour les patients. Il a été établi que les services de soutien à la personne constituaient le point de départ parce qu'ils représentent le volume de services le plus élevé fourni par les CASC dans l'ensemble de la province. Cette analyse se penche sur plusieurs indicateurs importants de résultats pour les patients, y compris la diminution des difficultés des personnes soignantes et des taux plus faibles de demandes d'admission dans les foyers de soins de longue durée.

Le secteur a également entrepris des activités dans le but de comprendre l'impact des soins sur les résultats pour les patients dans le domaine du soin des plaies. L'un des objectifs des parcours fondés sur les résultats dans ce domaine consiste à normaliser l'exécution des pratiques exemplaires et la présentation des rapports connexes. Ces travaux ont été mis en suspens en attendant l'achèvement des activités provinciales dirigées par Qualité des services de santé Ontario pour élaborer des normes qualitatives sur le soin des plaies qui s'appliqueraient dans l'ensemble du système de santé. Les normes qualitatives devraient être publiées d'ici la fin de 2017. Le Ministère s'emploie actuellement à planifier la mise en oeuvre des normes, et il collaborera avec les RLISS en ce qui concerne les principaux domaines prioritaires de la mise en oeuvre dans les secteurs des soins à domicile et communautaires et d'autres secteurs. Les RLISS prévoient qu'ils mettront en oeuvre ces normes qualitatives en soins à domicile et soins en milieu communautaire d'ici décembre 2018.

Chacun des CASC visités lors de notre audit de 2015 avait également effectué du travail d'analyse de la relation entre les activités propres aux patients et les résultats visés pour les patients. Par exemple, un CASC a effectué une analyse des résultats pour les patients recevant des soins des plaies qui ont bénéficié de soins à domicile par rapport à ceux qui ont reçu des soins dans des cliniques des CASC. D'après les résultats de cette analyse, qui s'est penchée sur les résultats, le temps de guérison, l'utilisation des services et le coût, le CASC était mieux informé dans le cadre de ses efforts pour transférer les patients concernés dans des cliniques. De même, un autre CASC a modifié sa façon d'affecter des thérapeutes dans l'ensemble de la région géographique pour diminuer les heures de déplacement, et se servait de modèles se trouvant dans le système d'information pour accélérer la documentation des services de thérapie, ce qui dans les deux cas contribuait à diminuer le temps d'attente des patients pour ces services.

- *utiliser cette information pour établir des niveaux de ressources et de financement de référence pour les activités clés de soins aux patients.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Au moment de nos travaux de suivi, le comité d'experts venait de soumettre le cadre des niveaux de soins, qui renferme des conseils sur les repères de ressources applicables aux activités pour les patients en matière de soins à domicile et de soins en milieu communautaire. Les RLISS prévoient établir des repères de ressources et de financement pour les activités principales en soins de patients d'ici décembre 2018, soit après la mise en oeuvre du cadre des niveaux de soins et des normes qualitatives de Qualité des services de santé Ontario.

Recommandation 5

Pour que les patients reçoivent des soins de santé équitables et de haute qualité à domicile et en milieu communautaire de la manière la plus rentable possible, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit réexaminer le modèle de prestation qui fait actuellement appel à 14 Centres d'accès aux soins communautaires et à environ 160 fournisseurs à but lucratif et sans but lucratif du secteur privé.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En décembre 2016, le gouvernement a adopté la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*. Cette Loi élargit le mandat des RLISS de manière à inclure la gestion des services et la prestation de soins à domicile et en milieu communautaire. Les 14 CASC ont transféré leur personnel, leurs ressources et leurs responsabilités dans les RLISS en mai et juin 2017 et ont été démantelés ultérieurement. Les organisations de fournisseurs de services qui détenaient des contrats avec d'anciens CASC poursuivront leur relation contractuelle avec les RLISS, qui géreront ces contrats de services. Les RLISS sont également en train d'établir des sous-régions et d'harmoniser les organisations de fournisseurs de services et la prestation des services contractuels avec les limites des sous-régions.

Rémunération du personnel infirmier et des thérapeutes employés par les CASC et par les fournisseurs de services contractuels

Recommandation 6

Pour que les programmes de soins infirmiers directs à l'interne et les services de thérapie soient offerts de la façon la plus économique possible, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les Centres d'accès aux soins communautaires (CASC), doit :

- *étudier la rémunération versée au personnel de soins infirmiers directs et aux thérapeutes des CASC afin de confirmer que celle-ci est proportionnée aux fonctions accomplies;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Les membres du personnel de soins infirmiers directs des CASC (maintenant les RLISS) sont syndiqués et leur rémunération est établie par le processus de négociation collective. Les CASC ont amorcé les négociations des conventions collectives à l'automne 2016, et les RLISS poursuivront ces négociations en 2017 et 2018, à mesure que les contrats actuels conclus avec les syndicats qui représentent ces employés prennent fin. Le secteur des soins à domicile et en milieu communautaire a indiqué que les taux négociés de soins infirmiers directs et de thérapeutes sont fondés sur les tendances récentes sur le marché du travail. Les RLISS prévoyaient achever les négociations des conventions collectives en 2018.

- *dans le cadre de son évaluation des modifications possibles au modèle de prestation des services proposé dans la* ***recommandation 5****, déterminer, en tenant compte des renseignements communiqués par les 14 CASC, si les organismes de prestation de services ou le personnel directement employé pourraient offrir les programmes de soins infirmiers directs (Programme de personnel infirmier pour l'intervention rapide, Programme d'affectation du personnel infirmier aux services de santé mentale et de lutte contre les dépendances et Programme de personnel infirmier praticien pour les soins palliatifs à domicile) de façon plus rentable.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2020.

Détails

Au moment de nos travaux de suivi, les CASC visités ont constaté qu'ils avaient renforcé leur capacité de faire rapport des paramètres de rendement des programmes de soins infirmiers directs. Plus

précisément, les CASC ont amélioré les indicateurs, les cibles et le système de collecte de données, ainsi que la formation visant à appuyer la mise en oeuvre de ces améliorations. Les résultats de ces travaux sont accessibles pour aider le Ministère à évaluer le modèle des services de soins infirmiers directs.

En décembre 2016, le gouvernement a adopté la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*. Cette Loi élargit le mandat des RLISS de manière à inclure la gestion des services et la prestation de soins à domicile et en milieu communautaire. Les 14 CASC ont été démantelés et leur personnel, leurs ressources et leurs responsabilités ont été transférés dans les RLISS en mai et juin 2017. Après cette transition, le Ministère prévoit se concentrer sur d'autres améliorations au modèle de prestation des services de soins à domicile et en milieu communautaire, notamment en établissant si les programmes de soins infirmiers directs seraient offerts de façon plus rentable par des organisations de fournisseurs de services ou par du personnel employé directement.

Comparaison de l'efficacité des visites à domicile effectuées par le personnel des CASC et par celui des fournisseurs de services contractuels

Recommandation 7

Pour que les enfants qui ont des problèmes médicaux complexes et les adultes et personnes âgées frêles qui ont des besoins complexes ou des caractéristiques à risque élevé reçoivent des services de soins infirmiers d'intervention rapide en temps opportun après leur congé de l'hôpital, les Centres d'accès aux soins communautaires doivent établir les horaires de travail du personnel infirmier d'intervention rapide, et prévoir des services la fin de semaine au besoin, en tenant compte du moment où les patients reçoivent leur congé de l'hôpital.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que les 14 CASC ont signalé que leurs infirmières et infirmiers d'intervention rapide n'ont pas respecté la norme de visite des patients à domicile dans les 24 heures suivant la mise en congé de l'hôpital au cours de l'exercice 2013-2014. Dans notre audit de 2015, l'un des trois CASC visités avait expliqué que la norme n'était pas toujours respectée parce que de nombreux patients sortent de l'hôpital les vendredis, et que le personnel infirmier ne travaille pas les fins de semaine dans certaines parties de la région. Au moment de notre suivi, les trois CASC avaient mis en place des modifications aux horaires du personnel pour que des services soient offerts les fins de semaine, sur la base des tendances en matière de congés de l'hôpital et de demandes. Un CASC avait établi des horaires de fin de semaine en février 2016. De plus, deux des trois CASC ont fait observer qu'ils vérifient si les infirmières et infirmiers d'intervention rapide visitent des patients dans les 24 heures et 48 heures de leur congé de l'hôpital.

Recommandation 8

Pour que les patients admissibles aux soins infirmiers d'intervention rapide soient traités de façon juste et équitable où qu'ils vivent dans la province, les Centres d'accès aux soins communautaires doivent suivre toutes les lignes directrices provinciales applicables aux programmes.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment du suivi, les trois CASC visités offraient des services de soins infirmiers d'intervention rapide sept jours par semaine comme l'exigeaient les lignes directrices provinciales sur les programmes. Un CASC qui n'offrait pas de services aux enfants ayant des besoins complexes au moment de notre audit de 2015 a commencé à le faire en février 2017 dans certains secteurs géographiques à volume élevé de la région.

Recommandation 9

Pour réduire le risque que l'état des enfants d'âge scolaire ayant des problèmes de santé mentale s'aggrave inutilement, les Centres d'accès aux soins communautaires doivent envisager d'élargir la disponibilité des services de santé mentale et de lutte contre les dépendances pour les enfants d'âge scolaire durant les mois d'été.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre suivi, les trois CASC visités avaient mis à la disposition des enfants d'âge scolaire des services de soins infirmiers en santé mentale et de lutte contre les dépendances au cours des mois d'été. Ces CASC avaient recours à différentes méthodes pour élargir l'accès à leurs services pendant l'été, notamment en reliant les patients au personnel infirmier au moyen de la technologie du Réseau Télémédecine Ontario, en rappelant aux conseils scolaires que les services des CASC continuent à appuyer les enfants durant l'été même lorsque les écoles sont fermées, et en mettant en rapport les étudiants et étudiantes en transition vers les collèges ou universités avec des organismes communautaires, des fournisseurs de soins primaires, ainsi que des services de soutien dans leurs nouvelles écoles.

Recommandation 10

Pour assurer la rentabilité des services de bilan comparatif des médicaments, les Centres d'accès aux soins communautaires doivent examiner tous les modes de prestation possibles et choisir l'option la plus efficace et la plus économique pour chaque patient.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

Nous avions constaté dans notre audit de 2015 que le personnel infirmier d'intervention rapide fournit des services de bilan comparatif des médicaments dans le cadre de ses fonctions habituelles, mais que le même service était offert par plusieurs autres programmes, dont certains coûtaient jusqu'à 70 % de plus que d'autres. Après notre audit, tous les CASC ont convenu d'une politique uniformisée de gestion des médicaments en avril 2016 et de bilan comparatif des médicaments en février 2017. Au moment de ce suivi, tous les CASC étaient en train de mettre en oeuvre la politique provinciale et de donner de la formation aux membres de leur personnel à cet égard. Dans la plupart des cas, les coordonnateurs de soins identifieront les patients qui satisfont à certains critères selon la politique uniformisée et les aiguilleront vers le service de bilan comparatif des médicaments le plus approprié, par l'intermédiaire d'une pharmacie communautaire, d'un fournisseur de soins primaires, d'un fournisseur de services du secteur privé sous contrat avec les CASC, ou encore des membres du personnel des services de soins infirmiers directs du CASC lui-même. Au moment de notre suivi, les trois CASC visités dans le cadre de l'audit de 2015 avaient également élaboré des politiques locales sur la gestion et l'établissement d'un bilan comparatif des médicaments qui concordaient ou concorderont avec la politique provinciale d'ici décembre 2017.

Recommandation 11

Pour aider à améliorer les programmes de soins infirmiers directs et faire en sorte que les patients reçoivent des niveaux de services optimaux et équitables, les Centres d'accès aux soins communautaires doivent établir des fourchettes de référence pour les charges de travail du personnel et surveiller les résultats obtenus par rapport à ces fourchettes.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

L'Association (maintenant Services communs pour la santé Ontario) et les CASC ont élaboré des repères sur la charge de travail des membres du personnel de programme de soins infirmiers directs en 2015. Au moment de notre suivi, chaque CASC avait compilé à tous les trimestres des données sur la charge de travail par programme sur les soins infirmiers directs, et Services communs pour la santé Ontario comparait ces données à l'échelle

provinciale. Par exemple, au mois d'octobre 2016, chaque membre du personnel infirmier d'intervention rapide des CASC comptait en moyenne 42 clients, chaque membre du personnel infirmier spécialisé en santé mentale et en lutte contre les dépendances avait 26 clients, et chaque praticien ou praticienne en soins infirmiers palliatifs comptait 48 clients. En comparaison, la valeur de référence sur la charge de travail du personnel pour chacun de ces trois programmes était respectivement de 20 à 30 clients, de 20 à 25 clients et de 18 à 23 clients. En outre, la direction des trois CASC visités surveillait régulièrement l'ampleur des charges de travail.

Recommandation 12

Pour mesurer pleinement l'efficacité des programmes de soins infirmiers directs (Programme du personnel infirmier pour l'intervention rapide, Programme d'affectation du personnel infirmier aux services de santé mentale et de lutte contre les dépendances et Programme de personnel infirmier praticien pour les soins palliatifs à domicile) dans chaque Centre d'accès aux soins communautaires (CASC) et à l'échelle provinciale, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *mettre les données sur les réadmissions à l'hôpital et les visites aux salles d'urgence à la disposition des CASC pour que chacun d'eux puisse surveiller l'efficacité de ses propres programmes;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

En mai 2017, le Ministère a fourni des données des hôpitaux à Services communs pour la santé Ontario. Au moment du suivi, les deux parties collaboraient pour assurer la qualité des données.

- *analyser les tendances de réadmission à l'échelle de la province pour les patients qui ont reçu des soins infirmiers d'intervention rapide;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Au moment du présent suivi, le Ministère analysait les tendances de réadmission et indiquait qu'il collaborera avec les RLISS pour examiner les trois programmes de soins infirmiers directs.

- *établir des cibles liées aux indicateurs de rendement des trois programmes.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2016, un groupe de travail provincial formé des anciens CASC et de l'Association (maintenant Services communs pour la santé Ontario) a peaufiné et finalisé les cibles et les indicateurs des programmes de soins infirmiers directs. Par exemple, les infirmières et infirmiers d'intervention rapide devraient offrir un bilan comparatif de médicaments à 90 % à 95 % de leurs patients; chaque infirmière et infirmier en santé mentale et en lutte contre les dépendances devrait compter de 20 à 25 patients actifs; et le personnel infirmier praticien pour les soins palliatifs devrait recevoir de 90 % à 95 % de ses patients dans les cinq jours suivant la disponibilité des patients pour une visite.

Recommandation 13

Pour confirmer que les fournisseurs offrent des services de soins à domicile de haute qualité aux patients, les Centres d'accès aux soins communautaires doivent :

- *établir des cibles de rendement liées aux cas de soins manqués;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En mars 2016, les anciens CASC avaient mis à jour le cadre provincial de rendement des contrats de service à la clientèle des CASC de manière à inclure les cibles de soins manqués. Pour chaque groupe de 10 000 clients, le CASC s'attendait à ce que le fournisseur de services limite à 5 le nombre de clients non soignés.

- *déterminer, par exemple en contactant les patients, si les soins dispensés par les fournisseurs durant une période convenue étaient conformes aux plans.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2015-2016 et 2016-2017, l'Association (maintenant Services communs pour la santé Ontario) a effectué plusieurs mises à jour du sondage provincial sur la satisfaction de la clientèle pour améliorer l'exactitude et la fiabilité des réponses au sondage. L'une des mises à jour comportait l'ajout de questions au sondage demandant expressément aux patients et aux personnes soignantes si les organisations de fournisseurs de services procuraient des services à temps, s'ils tenaient les patients au courant du moment de la prestation de services, et si les services fournis étaient les services convenus dans le cadre de leur plan de soins.

Contrats existants entre les CASC et les fournisseurs de services contractuels

Recommandation 14

Afin d'assurer la rentabilité des services de soins à domicile assurés par des fournisseurs externes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit travailler à l'harmonisation des taux de facturation en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et l'Association ontarienne des Centres d'accès aux soins communautaires.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

En octobre 2015, le Ministère a constitué un groupe de travail chargé de donner des conseils sur un projet de taux harmonisé applicable à des services généraux de soutien à la personne (ce qui représente environ 80 % de l'ensemble du volume du service de soutien à la personne). Ce groupe de travail comprenait des représentants des CASC, de l'Association (maintenant Services communs pour la santé Ontario), des RLISS, des organisations de fournisseurs de services, ainsi que des associations de fournisseurs de soins à domicile. Le Ministère a également effectué deux séries de consultations avec des fournisseurs de services au sujet du projet de taux harmonisé pour confirmer les chiffres et l'approche. Sur la base de ces efforts, le Ministère a déterminé un taux harmonisé des services généraux de soutien à la personne en avril 2017, et avait émis une directive visant à exiger que les CASC modifient des contrats de service avec leurs fournisseurs de services de manière à refléter le taux harmonisé. Le Ministère continue de travailler avec les RLISS, et les RLISS continuent de travailler avec les fournisseurs de services de santé, en vue de mettre à jour d'autres taux.

Rentabilité à long terme des protocoles de soins existants

Recommandation 15

Afin d'uniformiser les processus de prestation des soins suivis dans toute la province, l'Association ontarienne des Centres d'accès aux soins communautaires, de concert avec les Centres d'accès aux soins communautaires, doit :

- *confirmer que les pratiques exemplaires concernant les différents protocoles de soins cliniques sont mises en oeuvre dans la province;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Le secteur des soins à domicile et en milieu communautaire est en train d'élaborer des approches provinciales cohérentes portant sur différentes populations de patients. Par exemple, en 2015, le secteur a mis en oeuvre de nouvelles lignes directrices d'évaluation sur l'utilisation d'un outil de dépistage pour tous les enfants et les jeunes qui reçoivent d'un CASC des services de soins infirmiers en santé mentale et en lutte contre les dépendances. Le secteur apporte également du soutien à Qualité des services de santé Ontario dans

l'élaboration de normes de soins de qualité pour les fractures de la hanche, les ulcères de jambes veineux et veineux/artériels, les ulcères du pied diabétique et les plaies de pression. (Les normes de qualité sont des ensembles concis d'énoncés qui aideront les patients à savoir quoi demander dans le cadre de leurs soins, qui aideront les professionnels des soins de santé à savoir quels soins ils devraient offrir, et qui aideront les organisations de soins de santé à mesurer, évaluer et améliorer le rendement.) Le secteur attend que Qualité des services de santé Ontario publie ses normes de qualité pour le soin des plaies avant de mettre en oeuvre des protocoles normalisés de soins cliniques connexes, ce qu'il prévoit faire d'ici décembre 2018. De plus, le secteur a collaboré avec la Rehabilitative Care Alliance (un collectif provincial créé en avril 2013 par les 14 RLISS) pour élaborer des cadres de pratiques exemplaires de soins de réadaptation pour les patients qui ont subi une fracture de la hanche ou une arthroplastie primaire de la hanche et du genou.

- *en collaboration avec les fournisseurs du secteur privé, envisager de normaliser les protocoles de soins cliniques à domicile, y compris les fournitures médicales à utiliser, pour les troubles médicaux les plus répandus.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de ce suivi, les trois CASC visités lors de l'audit de 2015 avaient élaboré des normes locales qui définissent les types et les quantités de fournitures médicales pour le soin des plaies, et un CASC avait également défini des normes locales sur d'autres services de soins à domicile comme les soins par cathéter et l'alimentation entérale. Les CASC visités nous ont dit qu'ils entendaient surveiller de façon continue les pratiques exemplaires actuelles afin de veiller à ce que les normes reflètent les pratiques exemplaires. Ils ont constaté que des facteurs locaux comme les fournitures utilisées par les hôpitaux locaux influent sur la normalisation des fournitures médicales. Par conséquent, la normalisation aurait lieu par région plutôt qu'à l'échelon provincial.

Recommandation 16

Pour que la rentabilité à long terme des protocoles de soins puisse être évaluée, l'Association ontarienne des Centres d'accès aux soins communautaires, de concert avec les Centres d'accès aux soins communautaires, doit élaborer des exigences standard en matière de données et recueillir les données nécessaires à une analyse plus approfondie.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Au moment du suivi, Services communs pour la santé Ontario et les CASC attendaient que Qualité des services de santé Ontario termine ses travaux sur les normes qualitatives concernant le soin des plaies. Une fois ces normes achevées, ils prévoient les utiliser pour établir des exigences relatives aux données et commencer à recueillir des données à des fins d'analyse et de rapports complémentaires sur le rendement.

Chapitre 3

Suivi des rapports publiés par le Comité permanent des comptes publics

Résumé

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) tient des audiences durant l'année lorsque l'Assemblée législative siège, pour traiter de questions abordées dans nos rapports annuels ou nos rapports spéciaux, et il présente ses observations et ses recommandations dans des rapports qui sont déposés à l'Assemblée législative. Il incombe aux ministères et aux organismes de la Couronne et du secteur parapublic de mettre en oeuvre les recommandations formulées par le Comité; notre rôle est d'émettre de façon indépendante une conclusion à propos des progrès réalisés par l'entité auditée dans la prise des mesures recommandées.

Cette année, nous avons fait le suivi de la mise en oeuvre des recommandations du Comité contenues dans sept rapports que ce dernier a déposés entre juin 2016 et mars 2017. Notre objectif consiste à fournir au Comité des renseignements sur les mesures prises par les entités auditées afin de communiquer l'information demandée et de donner suite aux recommandations formulées par le Comité dans ses rapports à l'Assemblée législative.

Nous menons ces travaux de suivi en conformité avec la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ1), établie par les Comptables professionnels agréés du Canada. Le personnel ayant effectué les travaux de suivi se conforme aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans les règles de conduite professionnelle des Comptables professionnels agréés de l'Ontario.

Nos travaux de suivi conduisent à un niveau d'assurance modéré; ce suivi consiste principalement à demander des renseignements aux représentants du gouvernement, des ministères ou des entités du secteur parapublic concernés, à discuter avec eux et à examiner leurs rapports de suivi ainsi que certains documents justificatifs. Dans quelques cas, les auditeurs internes de l'organisme ont aussi pris part à ces travaux. Les procédures que comporte une mission donnant lieu à un niveau d'assurance modéré diffèrent, de par leur nature et le moment où elles sont exécutées, de celles associées à une mission qui aboutit à un niveau d'assurance raisonnable, comme un audit, et elles ont une portée plus limitée. Étant donné qu'il ne s'agit pas d'un audit, nous ne pouvons affirmer avec un degré de certitude élevé que les mesures correctives décrites ont été mises en oeuvre de façon efficace. Les mesures prises ou prévues pourront être examinées et exposées de façon plus détaillée dans le cadre de futurs audits. Les rapports d'étape produits auront une incidence sur notre décision de mener ou non des audits portant sur les mêmes aspects ou domaines ultérieurement.

Ainsi que le montre la **figure 1**, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de plus de 67 % des 97 mesures recommandées par le Comité, dont 23 % qui ont été entièrement mises en oeuvre. Notamment, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère de l'Énergie et ServiceOntario ont

pleinement mis en oeuvre plus de 40 % des recommandations du Comité.

Les progrès ont été limités ou nuls dans le cas de trois des mesures recommandées (3 %). Nous avons notamment constaté que le ministère de l'Éducation n'avait pas fixé d'objectifs ni de cibles à l'intention des conseils scolaires pour favoriser une hausse de l'activité physique dans les écoles. Pour leur part, les centres d'accès aux soins communautaires avaient fait peu de progrès en vue de centraliser les listes d'attente pour les services de soutien communautaires. Enfin, 5 % des mesures recommandées ne seront pas mises en oeuvre.

En outre, 25 % des mesures recommandées par le Ministère sont désormais sans objet. Cela est principalement attribuable aux modifications apportées aux termes de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario* (la Loi), ce qui a comme conséquence que nous ne pouvons plus mener d'audit de l'optimisation des ressources concernant Hydro One ni faire de suivi de la mise en oeuvre des recommandations formulées lors des audits de cet organisme que nous avons menés avant le dépôt de la Loi, le 4 décembre 2015.

Des renseignements plus détaillés sont présentés dans les sections qui suivent la **figure 1**.

Figure 1 : État global de la mise en oeuvre des recommandations du Comité permanent des comptes publics

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Section du rapport	Nombre de recomman-dations	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées: Pleinement mise en oeuvre	En cours de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Désormais sans objet
3.01 CASC – Centres d'accès aux soins communautaires – Programme des soins à domicile Déposé le 1er décembre 2016	7	18	4	13	1	0	0
3.02 Planification du réseau d'électricité Déposé le 21 mars 2017	10	11	5	5	0	1	0
3.03 Stratégie visant des écoles saines Déposé le 17 octobre 2016	4	8	0	7	1	0	0
3.04 Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité Déposé le 8 décembre 2016	10	24	0	0	0	0	24
3.05 Metrolinx – Planification régionale des transports Déposé le 7 juin 2016	6	21	6	11	1	3	0
3.06 ServiceOntario Déposé le 7 juin 2016	5	7	3	3	0	1	0
3.07 Améliorer la reddition de compte Déposé le 5 décembre 2016	6	8	4	4	0	0	0
Total	**48**	**97**	**22**	**43**	**3**	**5**	**24**
%	**100**	**100**	**23**	**44**	**3**	**5**	**25**

Chapitre 3

Section

3.01 CASC – Centres d'accès aux soins communautaires – Programme des soins à domicile

Suivi de la section 3.01 du *Rapport annuel 2015* par le Comité permanent des comptes publics

En mai 2016, le Comité a tenu une audience publique sur notre audit de 2015 des Centres d'accès aux soins communautaires (CASC) – Programme des soins à domicile. En décembre 2016, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de l'audience. Le rapport complet figure à l'adresse : **http://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/standingcommittee/standingcommittee-fr.html**.

Le Comité a formulé sept recommandations et a demandé au ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de lui soumettre leur réponse d'ici la fin de mars 2017. Le Comité a transmis les recommandations aux RLISS plutôt qu'aux CASC, car les RLISS étaient censés assumer la fonction de soins à domicile des CASC. En outre, les CASC devaient être éliminés sous réserve de l'adoption de la *Loi donnant la priorité aux patients* (la Loi). La Loi a été adoptée à l'Assemblée législative environ une semaine après le dépôt du rapport du Comité. Au moment du suivi, le transfert de la responsabilité des soins à domicile des CASC aux RLISS était en cours. Le Ministère, Services communs pour la santé Ontario (auparavant l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario) et les CASC ont répondu officiellement au Comité le 31 mars 2017. Certains points soulevés par le Comité étaient similaires aux observations de l'audit que nous avons mené en 2015 et dont nous avons également effectué un suivi cette année (voir le **chapitre 1**). L'état de chacune des mesures recommandées par le Comité est indiqué à la **figure 1**.

Notre travail d'assurance s'est déroulé entre le 1er avril 2017 et le 30 juin 2017 et nous avons obtenu des représentations écrites du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de Services communs pour la santé Ontario, et des trois réseaux locaux d'intégration des services de santé (du Centre, du Nord-Est et de Champlain) selon lesquelles, au 1er septembre 2017, ils nous avaient fourni un portrait à jour complet de l'état des recommandations formulées par le Comité.

Figure 1 : Résumé de l'état des mesures recommandées dans le rapport de décembre 2016 du Comité
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	**Pleinement mise en oeuvre**	**En voie de mise en oeuvre**	**Peu ou pas de progrès**	**Ne sera pas mise en oeuvre**
Recommandation 1	4		4		
Recommandation 2	2		1	1	
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	2		2		
Recommandation 5	1	1			
Recommandation 6	7	3	4		
Recommandation 7	1		1		
Total	**18**	**4**	**13**	**1**	**0**
%	**100**	**22**	**72**	**5**	**0**

(Au moment de finaliser le présent rapport, les RLISS avaient commencé à assumer la responsabilité des soins à domicile qui incombait auparavant aux CASC, qui n'existent plus.)

Conclusion globale

D'après les renseignements que le Ministère, Services communs pour la santé Ontario et les CASC (qui font maintenant partie des RLISS) nous ont fournis, au 30 juin 2017, 22 % des recommandations du Comité avaient été pleinement mises en oeuvre et environ 70 % des recommandations étaient mises en oeuvre. Cependant, peu ou pas de progrès ont été faits dans une recommandation. Par exemple, le Ministère et les CASC avaient pleinement mis en oeuvre des recommandations touchant des domaines comme la révision de la méthodologie du sondage sur la satisfaction de la clientèle afin d'être plus efficaces et les visites sur place régulières pour surveiller le rendement des fournisseurs de service. En outre, le Ministère et les CASC étaient en train de mettre en oeuvre des recommandations visant des domaines comme la correction des inégalités de financement entre les CASC, l'élaboration de cibles et d'indicateurs de rendement normalisés pour les services de soins à domicile et l'élaboration de lignes directrices normalisées sur l'établissement de clients prioritaires pour la prestation de services de soins à domicile. Toutefois, les CASC avaient réalisé peu de progrès dans la centralisation des listes d'attente rattachées à des services de soutien communautaires. Le Ministère a confirmé que les RLISS, qui sont maintenant responsables des soins à domicile, poursuivront la mise en oeuvre de ces recommandations.

État détaillé des recommandations

La **figure 2** énumère les recommandations et présente l'état détaillé des mesures prises d'après les réponses du Ministère, de Services communs pour la santé Ontario et des CASC et d'après notre examen des renseignements qu'ils nous ont communiqués.

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée :	
• règle la disparité du financement entre les Centres d'accès aux soins communautaires; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2018.**	Le Ministère avait commencé à utiliser des données sur la santé de la population pour attribuer des augmentations du financement de base de 100 millions de dollars en 2016-2017 et de 80 millions de dollars en 2017-2018, et 20 millions de dollars supplémentaires en 2017-2018 au titre des services pour les clients ayant des besoins élevés. Pour effectuer ces hausses de financement, le Ministère a tenu compte du nombre de clients ayant des besoins complexes et de la durée des services reçus à chaque CASC. Le Ministère a indiqué qu'il continuera à régler les disparités historiques de financement des soins de santé d'ici juin 2019.
• établisse un niveau minimal de soins auquel un patient peut s'attendre en fonction de l'évaluation de ses besoins; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.** • élabore des lignes directrices uniformes pour déterminer la priorité des clients, et surveille le respect de celles-ci; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.** • veille à ce que les clients ayant les besoins les plus importants reçoivent des heures de soins s'approchant du maximum autorisé. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.**	En août 2016, le Ministère a constitué un comité d'experts en matière de niveaux de soins (comité d'experts) afin de formuler des conseils et des recommandations relativement à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un cadre de niveaux de soins en Ontario. Le comité d'experts est présidé conjointement par un médecin et un vice-président de Qualité des services de santé Ontario (un organisme constitué en 2005 pour donner des conseils au ministre de la Santé et des Soins de longue durée sur la qualité des soins de santé), et un administrateur principal de l'ancien CASC du Centre-Toronto. Le cadre a pour but de mettre en place des pratiques communes d'évaluation et de planification de soins à domicile et en milieu communautaire et devrait avoir des répercussions importantes sur la coordination des soins. En juin 2017, le comité d'experts a présenté au Ministère un rapport final intitulé *L'épanouissement à domicile : Cadre de niveaux de soins pour améliorer la qualité et l'uniformité des soins à domicile et en milieu communautaire pour la population ontarienne*. Le Ministère s'attend à travailler avec des partenaires sectoriels afin de planifier la mise en oeuvre de recommandations contenues dans ce rapport au cours de l'été et de l'automne 2017. Les RLISS examineront le cadre et collaboreront avec le Ministère pour mettre en oeuvre les recommandations concernant le niveau de services, ce qui peut inclure l'établissement d'un niveau de soins minimal, l'élaboration de lignes directrices normalisées dans le but d'établir quels services sont fournis en priorité aux clients, et la prestation d'un nombre d'heures de soins qui se rapproche du nombre maximum prévu par règlement, d'ici décembre 2018.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 2 Que les réseaux locaux d'intégration des services de santé :	
• centralisent les renseignements des listes d'attente de tous les organismes de soutien communautaire pour que tous les fournisseurs de services de santé et les clients aient accès à des renseignements à jour sur la disponibilité des services; **État : Peu ou pas de progrès.**	Au moment de ce suivi, les RLISS n'avaient pas élargi les données centralisées de la liste d'attente de manière à inclure tous les services de soutien communautaires. Les anciens CASC (maintenant les RLISS) avaient le pouvoir réglementaire de gérer les listes d'attente en vue de services de soutien communautaires (par exemple, programmes de répit de jour, logements avec services et logements avec services de soutien). Au moment du suivi, les RLISS ne géraient pas l'information sur les listes d'attente relatives à d'autres services de soutien communautaire, comme les services d'aides familiales, de soutien aux personnes soignantes et de transport. Les RLISS ont mentionné que pour centraliser les listes d'attente pour tous les services, il faudrait qu'il y ait des discussions à plus grande échelle sur une planification locale entre la fonction des soins à domicile et en milieu communautaire au sein des RLISS et les organismes de services de soutien communautaires. Au moment de notre suivi, les RLISS ont indiqué que l'adoption de la *Loi donnant la priorité aux patients* et la nécessité d'intégrer des services dans les sous-régions offrent une occasion d'examiner davantage la mesure dans laquelle des listes d'attente centralisées pourraient être mises en oeuvre.
• veillent à ce que tous les fournisseurs de soins de santé à domicile et organismes de soutien communautaire publient les résultats des évaluations sur un système partagé. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.**	Nous avons constaté dans notre audit de 2015 que le Ministère a instauré un système en ligne appelé Dossier d'évaluation médicale intégré afin de permettre aux organismes de partager les données d'évaluation concernant les clients. À ce moment-là, le Ministère demandait que seuls les CASC et les foyers de soins de longue durée téléversent les données d'évaluation dans le système, mais il n'imposait pas cette exigence aux organismes de services de soutien communautaires, qui téléversaient les données d'évaluation dans le système sur une base volontaire. Ces exigences n'avaient pas encore changé au moment de notre suivi. Le Ministère prévoyait appuyer un usage élargi de ce système (ce qui pourrait comprendre l'obligation des organismes de services de soutien communautaires de téléverser les évaluations des clients dans le système) au cours des exercices 2017-2018 et 2018-2019, après un examen du cadre des niveaux de soins.
Recommandation 3 Que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, veille à ce que les clients ayant de faibles besoins reçoivent, dans la mesure du possible, les services de soutien personnel dont ils ont besoin des organismes de soutien personnel plutôt que des centres d'accès aux soins communautaires ou, aux termes de la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* proposée, par l'intermédiaire de la fonction de soins communautaires des réseaux locaux d'intégration des services de santé. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.**	En février 2016, 4 des 14 RLISS de la province avaient versé des fonds à des organismes de services de soutien communautaires désignés pour offrir des services de soutien à la personne aux clients ayant de faibles besoins, ce qui améliore l'accessibilité et permet aux CASC de se concentrer sur les clients qui ont des besoins de soins plus complexes. Ces RLISS avaient établi et partagé les leçons retenues et les approches avec les autres RLISS. Au moment de ce suivi, les 10 autres RLISS avaient également commencé à transférer leurs clients ayant de faibles besoins aux organismes de services de soutien communautaires, et mettaient en oeuvre des normes, lignes directrices et mesures de rendement afin de coordonner l'accessibilité et d'offrir des soins cohérents aux clients. Les autres RLISS prévoyaient achever la transition d'ici décembre 2018.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 4 Que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, veille à ce que :	
• les clients de soins à domicile soient évalués et réévalués dans les délais prescrits; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.** • les coordonnateurs de soins maintiennent leur capacité à utiliser les outils d'évaluation et soient soumis à des tests réguliers mesurant leur compétence à cet égard. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.**	En septembre 2014, le secteur des soins à domicile et des soins en milieu communautaire a entrepris un examen de l'évaluation et de la réévaluation des paramètres et objectifs de rendement élaborés et mis en oeuvre dans le cadre du Modèle de soins axés sur le client. Tous les CASC utilisaient ce modèle (une approche axée sur la population pour segmenter les services à la clientèle) afin de faciliter la détermination des différentes populations de patients selon leurs besoins évalués en matière de soins en vue de soutenir la planification des soins. Le secteur a ensuite mis cette démarche en suspens en attendant le résultat des travaux d'élaboration d'un cadre de niveaux de soins en cours; celui-ci devrait avoir des répercussions importantes sur la coordination des soins, y compris les échéanciers d'évaluation et de réévaluation. Le comité d'experts chargé des niveaux de soins a présenté un cadre au Ministère en juin 2017, et le Ministère prévoit commencer à le mettre en oeuvre au début de 2018. Après la mise en oeuvre du cadre, les RLISS s'attendent à ce que les coordonnateurs de soins évaluent et réévaluent les clients d'ici mars 2019 en respectant les échéanciers. Dans l'intervalle, les différents CASC que nous avons visités durant notre audit de 2015 avaient mis en place des initiatives visant à soutenir et à améliorer le choix du moment des évaluations et des réévaluations. Par exemple, un CASC avait uniformisé les pratiques d'établissement des horaires de ses coordonnateurs de soins communautaires en mettant à l'horaire à l'avance une certaine quantité d'évaluations et de réévaluations par semaine. Un autre CASC avait mis en place des procédures uniformisées de réévaluations par téléphone de certains groupes de patients. Au moment de notre audit de 2015, tous les CASC avaient accès à un système provincial d'essais en ligne pour vérifier régulièrement les compétences en évaluation des coordonnateurs de soins. Au moment de notre suivi, les CASC visités durant notre audit de 2015 ont indiqué que les RLISS donneront de la formation complémentaire sur les compétences en évaluation dans le cadre de la transition du secteur des soins à domicile et en milieu communautaire vers un outil d'évaluation appelé instrument d'évaluation pour services à domicile (SD) interRAI en 2018. Dans l'intervalle, les CASC ont élaboré et mis en place leurs propres politiques concernant le nombre minimal d'évaluations et de tests de compétences pour les coordonnateurs de soins. Par exemple, un CASC a donné aux membres de son personnel des objectifs quant au nombre minimal d'évaluations qu'ils doivent remplir chaque mois et fait subir des tests à son personnel aux six mois sur leurs compétences d'utilisation des outils d'évaluation. Un autre CASC fait subir ces tests une fois l'an. Le cadre de prestation des niveaux de soins a été soumis au Ministère en juin 2017. Les RLISS prévoyaient examiner le cadre et mettre en oeuvre toutes les recommandations relatives aux évaluations, qui peuvent inclure des exigences concernant le nombre minimal d'évaluations que doivent effectuer chaque mois les coordonnateurs de soins et ainsi que la fréquence des tests de compétences, d'ici décembre 2018.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 5 Que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, veille à ce que le suivi des clients de soins à domicile soit effectué après qu'ils ont été mis en congé de soins. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Au moment de ce suivi, les CASC avaient mis en oeuvre diverses initiatives de suivi des clients mis en congé des soins à domicile. Par exemple, un CASC avait mis en place une technologie interactive de réponse vocale pour assurer le suivi des clients mis en congé par téléphone. Le client peut notamment répondre aux questions au sujet de sa situation actuelle à la maison et indiquer s'il aimerait que le suivi du CASC se poursuive. Un autre CASC a retenu à contrat les services d'une société indépendante pour faire des appels directs au client.
Recommandation 6 Que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé :	
• prouve que le financement destiné à l'augmentation du salaire des préposés aux services de soutien à la personne a été utilisé à cette fin; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2018.**	Au moment de l'audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère demandait seulement aux fournisseurs de services à contrat de déclarer eux-mêmes annuellement qu'ils s'étaient conformés à l'augmentation de salaire des préposés aux services de soutien à la personne, mais qu'il n'y avait pas de processus d'audit pour veiller à ce que les fonds fournis soient dépensés pour recruter et maintenir en poste des préposés aux services de soutien à la personne, selon l'intention énoncée dans l'initiative. Au moment de ce suivi, c'était toujours le cas. Le Ministère a indiqué que les fournisseurs de services donnent l'assurance de leur conformité à la directive et à l'addenda concernant l'augmentation du salaire des préposés aux services de soutien à la personne au moyen d'un certificat de conformité; cette attestation nécessitait la signature du dirigeant qui occupe le rang le plus élevé dans l'organisation ainsi qu'une confirmation par le président du conseil d'administration. Les CASC (maintenant les RLISS) ont fait le suivi de la réception de ces attestations durant l'initiative de trois ans et ont porté à l'attention du Ministère les problèmes de non-conformité, qui ont été réglés par la suite. Le Ministère a indiqué qu'il collaborera avec les 14 RLISS pour mener un audit provincial d'ici juin 2018 afin de s'assurer que les fonds ont servi à recruter et à maintenir en poste des préposés aux services de soutien à la personne.
• établisse des indicateurs et cibles de rendement pour les services de soins à domicile; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.**	À compter du printemps 2016, le secteur des soins à domicile a participé à l'examen provincial des indicateurs de soins à domicile et de soins en milieu communautaire dirigé par Qualité des services de santé Ontario, qui évaluait les indicateurs de soins à domicile dont tous les CASC font actuellement rapport au public. L'examen a été effectué en mars 2017. Au moment de notre suivi, le Ministère étudiait le résultat de l'examen des indicateurs et prenait en compte les améliorations à la méthodologie actuelle, qu'il prévoyait achever d'ici septembre 2017. Il entend ensuite établir, d'ici décembre 2018, des objectifs de service pour ces nouveaux indicateurs afin d'assurer le suivi des progrès dans l'amélioration de la cohérence des soins. Le Ministère prévoit également travailler avec Qualité des services de santé Ontario pour établir les nouveaux indicateurs de l'expérience patient qui sont les plus significatifs pour les patients, les fournisseurs de soins et le public.

Recommandations du Comité	État détaillé
• recueille des données probantes afin de mesurer les résultats obtenus par les clients; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.**	Au moment de ce suivi, le secteur des soins à domicile collaborait avec Qualité des services de santé Ontario pour élaborer des normes qualitatives de soins et de réadaptation dans les cas de fractures de la hanche. L'élaboration de la norme qualitative sur les fractures de la hanche et les recommandations connexes aux fins d'adoption en sont aux dernières étapes d'approbation auprès de Qualité des services de santé Ontario, et elles seront publiées à l'automne 2017. Il collaborait également avec la Rehabilitative Care Alliance à l'élaboration de cadres de pratiques exemplaires de soins de réadaptation pour les patients ayant une fracture de la hanche ou ayant subi une arthroplastie primaire de la hanche et du genou. Le secteur des soins à domicile élaborait aussi des indicateurs de mesure du rendement des CASC dans ce domaine. Le secteur des soins à domicile établissait une communauté de pratique provinciale en matière de réadaptation – un groupe de professionnels qui partagent leurs renseignements et leur savoir sur les services de réadaptation – pour aider le secteur à mettre des normes en oeuvre une fois celles-ci achevées. Les RLISS poursuivront l'élaboration des indicateurs fondés sur les résultats de façon continue, mais s'attendent à ce que la majeure partie de ces travaux soient terminés d'ici décembre 2018.
• recueille des données sur les visites manquées, reportées, ou effectuées en retard par chacun des fournisseurs de services; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.**	En janvier 2015, les CASC ont révisé la définition de « soins manqués » et ont commencé à recueillir des données provinciales pour contribuer à établir des objectifs provinciaux en matière de « soins manqués ». En mars 2016, les CASC ont mis à jour l'entente conclue avec les fournisseurs de services afin d'inclure la définition révisée et les objectifs en matière de « soins manqués ». Les CASC prévoyaient faire rapport sur cet indicateur en utilisant la méthodologie révisée au cours du troisième trimestre de 2017-2018. Les CASC mesurent plutôt ces incidences en posant des questions connexes dans un sondage sur la satisfaction de la clientèle.
• effectue régulièrement des visites sur place afin d'évaluer les soins fournis par les fournisseurs de services; **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Au moment de notre suivi, les CASC visités indiquaient que les membres de leur personnel effectuent des audits et/ou des visites de sites pour surveiller la qualité des soins dispensés par les fournisseurs de services au domicile des clients. Par exemple, un CASC a commencé à visiter des fournisseurs de services en 2015 en mettant l'accent sur la sécurité des patients, et entendait se concentrer sur les obligations contractuelles liées au rendement et à l'amélioration de la qualité en 2017-2018. En 2015-2016 et 2016-2017, un autre CASC a réalisé des audits internes et des audits sur place de ses fournisseurs de services pour faire enquête sur des possibilités précises d'amélioration de la qualité.

Recommandations du Comité	État détaillé
• examine et améliore la méthode d'évaluation de la satisfaction de la clientèle pour que les résultats obtenus permettent d'évaluer le rendement des fournisseurs de services; **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Les CASC ont apporté les changements suivants à la méthodologie du sondage sur la satisfaction de la clientèle afin d'améliorer l'exactitude et la fiabilité des réponses au sondage : • mise à jour des critères d'inclusion et d'exclusion applicables au sondage pour maximiser les réponses et la taille des échantillons, ce qui a permis d'améliorer la fiabilité des données (par exemple, le sondage exclut maintenant tout patient ayant déjà rempli un sondage durant les 12 derniers mois et tout patient qui a refusé de prendre part à un sondage ces 9 derniers mois); • mise à jour de la méthodologie d'échantillonnage du sondage et du protocole d'appel pour augmenter la probabilité de recevoir des réponses au sondage (par exemple, le sondage extrait maintenant des échantillons qui renferment seulement des données de contacts primaires, ce qui aide à s'assurer que l'intervieweur communique avec le fournisseur de soins le plus approprié si le patient ne peut être interviewé; de plus, l'intervieweur peut maintenant contacter jusqu'à trois fournisseurs de soins plutôt qu'un, ce qui augmente la probabilité d'obtenir une réponse à un sondage); • ajout de modules dans le sondage sur la satisfaction de la clientèle pour les patients en clinique et les patients en transition des hôpitaux aux soins à domicile afin d'améliorer l'exactitude des données pour certains services et clients.
• impose les mesures correctives nécessaires aux fournisseurs de services qui ne répondent pas aux attentes. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Au moment de notre audit de 2015, les CASC visités ont indiqué qu'ils surveillaient le rendement de leurs fournisseurs de services en regard d'un ensemble de normes de rendement qui font partie de tous les contrats de fournisseurs de services. Si un fournisseur de services ne respectait pas une norme, un CASC pouvait délivrer un avis d'amélioration de la qualité, qui exigeait que le fournisseur de services élabore un plan d'action en vue d'améliorer son rendement. Si les problèmes de rendement n'étaient pas réglés, les CASC pouvaient réduire le volume de service alloué au fournisseur ayant un rendement insatisfaisant ou résilier le contrat avec celui-ci. Durant l'exercice 2016-2017, des CASC ont délivré des avis d'amélioration de la qualité à des fournisseurs de services, mais ces CASC n'ont pas diminué le volume de services ni résilié de contrats.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 7 Que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée veille à ce que les fournisseurs de soins reçoivent une aide suffisante et de nature appropriée. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.**	En mars 2016, le Ministère a effectué une analyse des lacunes et des différentes administrations chargées des programmes de formation et de sensibilisation des personnes soignantes. Le rapport a révélé les problèmes suivants : l'Ontario disposait de nombreux programmes de formation et de sensibilisation des personnes soignantes propres à certaines maladies, mais non généraux; il n'y avait pas suffisamment de programmes de formation des personnes soignantes basés sur les compétences; l'Ontario offrait un nombre limité de programmes dans des langues autres que l'anglais ainsi que pour des cultures et des groupes différents; l'Ontario offrait un nombre limité de programmes ciblant les personnes s'occupant de personnes âgées fragiles; l'Ontario ne disposait pas d'une organisation dirigeante chargée de coordonner les soutiens aux personnes soignantes. Pour combler ces lacunes, le Ministère prévoit consacrer 4 millions de dollars sur deux ans à compter de l'automne 2017 afin de soutenir l'élaboration et l'exécution de programmes de formation et de sensibilisation des personnes soignantes. En outre, le Ministère a retenu les services d'un consultant en 2016 pour établir s'il est nécessaire qu'une organisation soit chargée de coordonner des soutiens et des ressources à l'intention des personnes soignantes dans l'ensemble de la province. En se fondant sur le rapport du consultant, le gouvernement a annoncé en avril 2017 son intention de lancer une organisation de soutien des personnes soignantes. Le Ministère entend également élaborer une trousse d'outils à l'intention des personnes soignantes et la mettre à la disposition de ces personnes d'ici mars 2018. Le Ministère a versé un total de 40 millions de dollars en juillet 2016 et en avril 2017 pour améliorer les services de relève des fournisseurs de soins à domicile. Les CASC ont assuré le suivi de ces fonds, y compris les renseignements comme les heures de service, les personnes servies et le montant dépensé. Les CASC ont communiqué cette information au Ministère pour éclairer l'orientation à venir des programmes de soutien des personnes soignantes.

Chapitre 3

Section 3.02

Planification du réseau d'électricité

Suivi de la section 3.05 du *Rapport annuel 2015* par le Comité permanent des comptes publics

En novembre 2016, le Comité a tenu une audience publique sur notre audit de 2015 portant sur la planification du réseau d'électricité. Il a déposé un rapport découlant de cette audience à l'Assemblée législative en mars 2017. Le rapport peut être consulté à l'adresse **http://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/standingcommittee/standingcommittee-fr.html.**

Le Comité a présenté 10 recommandations et a demandé au ministère de l'Énergie (le Ministère) et à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) de lui faire rapport avant la fin juillet 2017. Le Ministère et la SIERE ont répondu officiellement au Comité le 27 juillet 2017. Certains des points soulevés par le Comité étaient semblables aux observations formulées dans notre audit de 2015. L'état des recommandations du Comité est présenté à la **figure 1**.

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril 2017 et le 4 août 2017 et avons obtenu du Ministère et de la SIERE une déclaration écrite indiquant que, au 1er septembre 2017, ils nous avaient fourni une mise à jour complète sur l'état des recommandations du Comité.

Figure 1 : Résumé de l'état des mesures recommandées dans le rapport de mars 2017 du Comité

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre[1]	En voie de mise en oeuvre[2]	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	1				1
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	2		2		
Recommandation 6	1	1			
Recommandation 7	1	1			
Recommandation 8	1	1			
Recommandation 9	1	1			
Recommandation 10	1	1			
Total	**11**	**5**	**5**	**0**	**1**
%	**100**	**46**	**45**	**0**	**9**

1 Certaines recommandations exigeaient que le Ministère ou la SIERE fournisse de l'information au Comité. Dans les cas où les renseignements ont été fournis, nous avons considéré la recommandation comme « pleinement mise en oeuvre ».

2 Les recommandations 1, 3, 4 et 5(b) seront mises en oeuvre avec la publication du Plan énergétique à long terme qui, au moment de notre suivi, devait paraître à l'automne 2017.

Conclusion globale

Selon les renseignements que le Ministère et la SIERE nous ont fournis, au 4 août 2017, 46 % des recommandations du Comité avaient été pleinement mises en oeuvre, 45 % étaient en voie de mise en oeuvre, et 9 % ne seraient pas mises en oeuvre.

État détaillé des recommandations

La **figure 2** présente les recommandations ainsi que les détails de l'état qui sont fondés sur les réponses du Ministère et de la SIERE et sur notre examen des renseignements fournis.

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Que le ministère de l'Énergie explique au Comité comment il compte intégrer de manière transparente une justification de toutes ses décisions en matière d'électricité, des plans techniques détaillés et des analyses coûts-avantages des différentes solutions possibles à ses prochains plans énergétiques à long terme. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.**	Après notre audit, la *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie* a été promulguée le 1er juillet 2016. En vertu de la nouvelle loi, la SIERE est tenue de préparer un rapport technique, qui constituera la première étape et le fondement de l'élaboration, par le Ministère, du Plan énergétique à long terme (PELT). Le 1er septembre 2016, la SIERE a présenté son rapport technique, intitulé Perspectives de planification de l'Ontario (le rapport technique), au Ministère. Le rapport technique présentait des perspectives et des scénarios de planification variés pour le secteur de l'énergie sur une période de 20 ans, soit de 2016 à 2035, en tenant compte des différents niveaux de demande et des différentes technologies en approvisionnement énergétique. Pour les perspectives et les scénarios où une nouvelle source d'approvisionnement énergétique pourrait être requise, le rapport technique incluait différentes solutions de rechange et les comparait sur le plan des coûts et des émissions. La SIERE a également élaboré sept modules contenant des données et des analyses utilisées dans le rapport technique. Un des modules illustrait le coût du réseau d'électricité selon différents scénarios de demande et différentes options d'approvisionnement. Le Ministère a également retenu les services d'un tiers qui a préparé un rapport technique sur les combustibles, intitulé *Fuels Technical Report*, lequel a été publié le 30 septembre 2016. Ce rapport examine la consommation de combustibles et les perspectives pour la période allant de 2016 à 2035. Pour assurer la transparence, le Ministère a publié le rapport technique et le rapport sur les combustibles sur son site Web avant le processus de consultation et de participation du public, qui s'est déroulé d'octobre 2016 à janvier 2017 dans le cadre de l'élaboration du PELT. Le Ministère a tenu des séances à l'intention des intervenants et des journées portes ouvertes dans 17 collectivités de l'Ontario. Il a également tenu 17 séances avec des collectivités et des organisations autochtones. Dans l'ensemble, le Ministère a reçu plus de 1 500 observations par la voie de son Registre environnemental, de courriels et d'autres canaux. Il a publié toutes les données et tous les renseignements utilisés dans l'élaboration du PELT sur son site Web. Au moment de notre suivi, le Ministère était en train d'élaborer le PELT en se fondant sur les renseignements tirés du rapport technique et du rapport sur les combustibles ainsi que sur les commentaires recueillis dans le cadre des consultations publiques. Il s'attendait à diffuser le PELT à l'automne 2017.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 2 Que le ministère de l'Énergie explique au Comité comment il compte faire examiner les prochains plans énergétiques à long terme par une partie indépendante pour confirmer qu'ils sont prudents et rentables, dans l'optique de protéger les intérêts des consommateurs d'électricité. **État : Ne sera pas mise en oeuvre.**	La *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie* a transformé le processus de planification énergétique en Ontario. Comme il est mentionné sous la **recommandation 1**, le Ministère doit élaborer le PELT en tenant dûment compte du rapport technique de la SIERE et des commentaires formulés lors du processus de consultation et de participation du public. Pour répondre aux objectifs et aux attentes du gouvernement énoncés dans le PELT, le ministre de l'Énergie compte adresser des directives à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) et à la SIERE une fois que le PELT aura été finalisé et publié. Les directives définissent les exigences du gouvernement et obligent chaque organisme à élaborer des plans de mise en oeuvre. Après avoir reçu la directive, les deux organismes devront élaborer leurs plans de mise en oeuvre respectifs indiquant comment ils répondront aux exigences et aux objectifs du gouvernement tels que définis dans le PELT. Le processus de consultation publique a été mis en place dans le cadre de l'élaboration du PELT, mais il n'est pas nécessaire de soumettre le rapport technique de la SIERE ni le PELT à l'examen et à l'approbation de la CEO afin de confirmer qu'ils sont prudents et rentables. La CEO doit préparer un plan de mise en oeuvre uniquement lorsque le Ministère émet une directive à cet effet, pour que les objectifs et les attentes du gouvernement définis dans le PELT soient satisfaits. Autrement dit, le nouveau processus de planification énergétique à long terme ne permet pas à la CEO d'examiner ni d'approuver les plans en tant qu'organisme de réglementation indépendant.
Recommandation 3 Que le ministère de l'Énergie explique au Comité comment il entend informer les contribuables de façon transparente des incidences financières des décisions relatives à l'énergie et comment il informera la population des raisons motivant ses directives. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.**	En vertu de la *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie*, toutes les directives et orientations envoyées à la SIERE doivent être publiées sur le site Web de la SIERE par souci de transparence. Après notre audit de 2015, le Ministère a adressé sept directives à la SIERE. Notre examen de ces directives a révélé qu'elles comprenaient des renseignements généraux et des détails sur le contexte et la justification des objectifs stratégiques, afin d'informer la population des raisons motivant les décisions. Comme il est mentionné sous la **recommandation 1**, le Ministère était en train d'élaborer le PELT en se fondant sur les renseignements figurant dans le rapport technique de la SIERE et les commentaires recueillis lors des consultations publiques. La SIERE a également élaboré sept modules contenant des données et des analyses utilisées dans son rapport technique. Un des modules illustrait le coût du réseau d'électricité selon différents scénarios de demande et différentes options d'approvisionnement. Afin d'informer les contribuables de façon transparente des incidences financières du PELT, le Ministère est tenu, aux termes de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, de publier l'ensemble des données et des renseignements utilisés dans l'élaboration du PELT sur son site Web. Le PELT devrait être diffusé à l'automne 2017. Parallèlement à l'élaboration du PELT par le Ministère, la SIERE a lancé le Projet de renouvellement du marché (le Projet), qui a pour objet de mettre en place un marché plus efficace et durable doté de mécanismes concurrentiels et transparents qui répondent aux besoins du système et des participants au coût le plus bas possible. La conception et la mise en oeuvre de ce projet pluriannuel, qui en sont encore à l'étape initiale de l'élaboration, se dérouleront de 2017 à 2021. On s'attend à ce que le Projet aide à accroître la transparence des communications aux contribuables concernant les incidences financières des décisions relatives à l'énergie. Au moment de notre suivi, la SIERE était en contact avec les intervenants afin de sensibiliser le public à la conception et à la mise en oeuvre du Projet et d'obtenir un consensus à cet égard.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 4 Que le ministère de l'Énergie explique au Comité comment il entend suivre les conseils des experts techniques de la SIERE à l'avenir pour prendre des décisions relatives à la production d'énergie et comment il informera la population des raisons le poussant à déroger aux recommandations de la SIERE. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.**	Comme il est mentionné sous la **recommandation 1**, en vertu de la *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie*, la SIERE est tenue d'élaborer un rapport technique, qui constitue la première étape et le fondement de l'élaboration du PELT par le Ministère. Le Ministère a indiqué que le rapport technique de la SIERE, tel que décrit dans la *Loi sur l'électricité*, est censé donner un aperçu de la suffisance et de la fiabilité des ressources en électricité. Autrement dit, le rapport technique de la SIERE doit éclairer le processus de consultation et de participation du public sur le PELT et les décisions subséquentes du Ministère, mais il n'a pas pour but de présenter des recommandations. Étant donné que le rapport technique *Perspectives de planification de l'Ontario* ne contient aucune recommandation, le Ministère n'aura pas à informer la population des raisons le poussant à déroger aux recommandations de la SIERE. En outre, comme il est mentionné sous la **recommandation 2**, le ministre de l'Énergie donnera des directives à la CEO et à la SIERE une fois que le PELT aura été finalisé et diffusé. Les directives définissent les exigences du gouvernement pour la mise en oeuvre et ordonnent à chaque organisme d'élaborer des plans pour que les objectifs et les attentes du gouvernement énoncés dans le PELT soient satisfaits. Le Ministère a indiqué qu'ensemble, le PELT et les directives et plans de mise en oeuvre de la SIERE et de la CEO sont censés définir une vision stratégique et donner à la SIERE et à la CEO la souplesse opérationnelle voulue pour déterminer la meilleure ligne de conduite à adopter. Comme il est noté sous la **recommandation 3**, le Ministère a ajouté qu'il continuerait d'appuyer le Projet de renouvellement du marché de la SIERE, ce qui permettra d'assurer la conformité des futures décisions relatives à la production d'énergie aux conseils des experts techniques de la SIERE. Le Projet vise à faire en sorte que les futures décisions concernant le réseau d'électricité soient prises selon des mécanismes fondés sur le marché afin de réduire les coûts, d'accroître la transparence et d'offrir une plus grande souplesse qui permettra de suivre l'évolution des besoins du réseau d'électricité de l'Ontario.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 5 Que le ministère de l'Énergie, ou la SIERE, le cas échéant :	
a) explique au Comité comment il entend évaluer les propositions d'investissement pour des installations de production d'électricité par rapport à celles relatives à des initiatives de conservation (p. ex., analyse de rentabilité, analyse coûts-avantages); **État : En voie de mise en oeuvre d'ici 2021.**	a) Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère collaborait avec la SIERE à l'évaluation de divers programmes de conservation conformément au nouveau Cadre stratégique de priorité à la conservation de l'énergie (le Cadre), qui a été introduit après notre audit de 2015. Le Cadre couvre la mise en oeuvre de programmes de conservation sur la période de six ans allant de 2015 à 2020, l'accent étant mis sur le travail d'équipe entre les partenaires du secteur, particulièrement les sociétés de distribution locales. Conformément au Cadre, les programmes de conservation doivent répondre aux critères de rentabilité avant d'être approuvés. Ils sont soumis au processus d'évaluation, de mesure et de vérification pour que l'on puisse s'assurer qu'ils maintiennent un rapport coûts-avantages positif (avec quelques exceptions précises, comme les programmes pour les consommateurs à faible revenu), qu'ils atteignent les objectifs fixés, qu'ils offrent une valeur aux consommateurs et qu'ils cernent les possibilités d'amélioration. La SIERE a publié des rapports d'évaluation sur divers programmes de conservation, comme le Programme d'économie d'énergie pour les Autochtones, le Programme des services à domicile et le Programme des nouvelles constructions. En outre, dans le cadre du Projet de renouvellement du marché de la SIERE (comme il est mentionné sous la **recommandation 3**), l'électricité sera désormais produite selon des mécanismes de marché concurrentiels fondés sur les perspectives de l'offre et de la demande, ce qui comprend les initiatives de conservation. Autrement dit, la rentabilité des initiatives de conservation sera prise en compte dans la prise des décisions relatives aux investissements dans les installations de production et à l'approvisionnement en électricité.
b) remette au Comité une évaluation de l'incidence à long terme que devraient avoir les initiatives de conservation sur le coût de l'électricité durant les périodes de surproduction. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.**	b) Le Ministère a indiqué que, dans le cadre du processus d'élaboration du PELT, il collaborerait avec la SIERE afin de modéliser et d'examiner les répercussions des initiatives de conservation sur les coûts de l'électricité en période de surproduction. Au moment de notre suivi, la Commission était en train d'élaborer le PELT, qu'il s'attendait à diffuser à l'automne 2017.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 6 Que la SIERE présente au Comité un rapport d'avancement sur les enjeux régionaux de capacité et de fiabilité mentionnés dans le rapport de la vérificatrice générale. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Le Ministère et la SIERE ont répondu à cette recommandation et fourni les renseignements suivants. La SIERE a fourni une mise à jour sur les progrès réalisés dans la résolution des problèmes régionaux de capacité et de fiabilité cernés lors de notre audit de 2015. En particulier : • Région de Kitchener-Waterloo-Cambridge-Guelph (KWCG) : Le plan régional intégré de gestion des ressources 2015 de la région de KWCG prévoyait un certain nombre de mesures, dont la mise en oeuvre du projet de remise en état du réseau de transport de la région de Guelph (qui est entré en service en 2016) et des installations de commutation à Galt Junction (qui doivent entrer en service avant l'automne 2017). Ces projets sont censés offrir une capacité suffisante pour soutenir l'augmentation de la demande à long terme, et ils aideront à réduire l'impact de l'interruption de l'approvisionnement dans cette région. Le prochain cycle de planification pour la région de KWCG doit commencer en 2018. • Région de Windsor-Essex : En 2014, Hydro One a demandé à la CEO la permission d'aller de l'avant avec le projet de renforcement du réseau de transport alimentant le comté d'Essex (SECTR), qui consiste dans une nouvelle station d'approvisionnement de 230 kV située près de Leamington et une ligne de connexion de 13 km. Le projet SECTR vise à répondre à deux besoins de planification régionale : une capacité d'approvisionnement supplémentaire dans la région de Kingsville-Leamington et une capacité de restauration supplémentaire dans la région élargie de Windsor-Essex. En juillet 2015, la CEO a approuvé le projet SECTR, et Hydro One a entamé les travaux de construction en 2016. Ce projet devrait être terminé avant l'été 2018. • Région du Nord-Ouest de la RGT : Les solutions à court et à moyen terme proposées pour répondre à la demande croissante en électricité et servir de nouveaux clients dans le Nord-Ouest de la RGT au cours des 20 prochaines années comprennent l'incorporation de nouveaux postes de transformation sur les sites existants et la modernisation des circuits de transport existants. La SIERE a prévu que le premier poste de transformation serait en service en 2019. On continue de surveiller la demande réelle en électricité dans cette région afin de déterminer le moment où d'autres mesures devront être prises. Un nouveau réseau de transport sera requis à long terme pour répondre à la demande provenant des nouveaux lotissements dans le Nord de la région de Brampton et le Sud de la région de Caledon. La SIERE continue de travailler avec ses partenaires de l'industrie et les autorités provinciales et municipales compétentes afin d'obtenir les droits adjacents à d'autres corridors d'infrastructure prévus.

Recommandation du Comité	État détaillé
	Outre la mise à jour sur les progrès fournie par la SIERE, le Ministère a indiqué que le PELT aborderait les enjeux de capacité et de fiabilité liés aux réseaux de transport et de distribution. En particulier : • Comme il est mentionné sous la **recommandation 1**, la SIERE a présenté son rapport technique au Ministère pour qu'il l'utilise dans l'élaboration du PELT. La SIERE a également élaboré sept modules contenant des données et des analyses utilisées dans le rapport technique. Un des modules – Market and System Operations and Transmission and Distribution Outlook (fonctionnement des marchés et des réseaux et perspectives en matière de transport et de distribution) – examinait les principales considérations touchant la planification et l'exploitation des réseaux de transport et de distribution afin de régler les problèmes régionaux de capacité et de fiabilité. • L'élaboration du PELT incluait un processus de planification régionale afin de régler les problèmes actuels de capacité et de fiabilité. La SIERE collabore avec les sociétés de distribution et de transport locales pour qu'il soit tenu compte des enjeux et des besoins régionaux dans la planification du réseau d'électricité. Au moment de notre suivi, la SIERE avait entamé le premier cycle de planification régionale, qui couvre 21 régions d'électricité de la province. Les planificateurs régionaux examineront les besoins uniques de chaque région et détermineront les mesures de conservation, de production, de transport et de distribution requises pour répondre à ces besoins. Les besoins en électricité de chaque région seront examinés tous les cinq ans ou plus souvent, au besoin. La SIERE a publié l'état d'avancement des activités de planification régionale, y compris des mises à jour et des plans régionaux particuliers, sur son site Web.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 7 Que la SIERE présente au Comité les résultats de la consultation sur le renouvellement du marché effectuée auprès des intervenants en mars 2016 et les prochaines étapes. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	En avril 2016, la SIERE a entamé des discussions avec les intervenants au sujet de l'élaboration du Projet de renouvellement du marché (le Projet) (comme il est noté sous la **recommandation 3**). Ces discussions initiales avaient pour but de régler les problèmes connus liés à la conception actuelle du marché de l'électricité, de reconnaître les changements importants survenus dans le bouquet énergétique et dans les nouvelles technologies, et de veiller à ce que le marché puisse soutenir les futurs changements. Un élément clé de la première étape du processus de mobilisation autour du Projet consistait à effectuer une analyse de rentabilisation afin d'examiner les modifications proposées du marché, de tenir compte des expériences d'autres administrations qui ont apporté des modifications similaires et de leur applicabilité à l'Ontario, et d'estimer l'éventail d'avantages nets susceptibles de découler de ces modifications. La SIERE a retenu les services d'un tiers pour qu'il prépare l'analyse de rentabilisation, qui a duré huit mois et qui a été appuyée par des consultations avec des intervenants internes et externes. L'analyste a conclu que les modifications proposées se traduiraient par des avantages nets et un marché stable et plus efficace doté de mécanismes concurrentiels et transparents. L'analyse de rentabilisation finale a été publiée le 20 avril 2017. Au début des consultations, les intervenants ont souligné la nécessité de constituer un groupe de travail afin d'appuyer une discussion approfondie sur les questions techniques, stratégiques et politiques liées au Projet. En réponse, la SIERE a sollicité des nominations au Groupe de travail sur le renouvellement du marché (le Groupe de travail). Au cours du processus de mobilisation initial, le Groupe de travail a joué un rôle clé en contribuant à l'élaboration de l'analyse de rentabilisation et en repérant les problèmes stratégiques préliminaires liés au Projet. Le Groupe de travail est censé continuer de servir de forum représentatif pour les intervenants afin de guider, de conseiller et d'informer la SIERE sur les enjeux importants qui auront une incidence sur le succès global du Projet. Au moment de notre suivi, la SIERE et les intervenants entamaient la phase de conception du Projet. Au début mai 2017, la SIERE a lancé des activités de mobilisation des intervenants pour deux initiatives (Single Schedule Market [marché à calendrier unique] et Incremental Capacity Auction [vente aux enchères progressives de capacité]), et elle comptait lancer des activités de mobilisation autour d'autres initiatives plus tard en 2017. La SIERE s'attend à avoir élaboré des conceptions de haut niveau pour six initiatives différentes avant la fin du deuxième trimestre de 2018.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 8 Que le ministère de l'Énergie, ou la SIERE, le cas échéant, présente au Comité les plus récentes prévisions à court et à long terme du coût moyen de l'électricité (par kWh) de la centrale nucléaire de Darlington durant et après les travaux de remise en état. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Le Ministère a fourni les renseignements suivants sur les coûts du projet de remise en état de la centrale de Darlington : • La demande relative aux tarifs d'électricité pour 2017 à 2021 qu'Ontario Power Generation a présentée à la CEO indiquait que la remise en état de la centrale de Darlington devait être terminée avant 2026, et que la centrale de Pickering devait rester opérationnelle jusqu'en 2022 et 2024 (deux réacteurs seront fermés en 2022, et les quatre autres réacteurs seront fermés en 2024), avant d'être mise hors service. • OPG estimait qu'après la remise en état, le coût moyen sur 30 ans de l'électricité produite par la centrale de Darlington varierait entre 7,2 et 8,1 cents par kWh (en dollars de 2015). • En décembre 2016, le Ministère et la SIERE ont fourni au Comité les hypothèses d'OPG concernant les tarifs de l'énergie nucléaire pour 2016 à 2036, qui ont été utilisées par la SIERE dans son rapport technique et par OPG dans sa demande à la CEO concernant les tarifs d'électricité pour 2017 à 2021. • Le 2 mars 2017, le gouvernement a déposé une demande de modification du Règlement de l'Ontario 53/05 en vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* pour que la CEO réduise davantage la volatilité des tarifs d'électricité pour les contribuables de l'Ontario durant la remise en état de la centrale de Darlington. En conséquence, le 8 mars 2017, OPG a déposé une proposition révisée de lissage des tarifs auprès de la CEO, en accord avec la modification du règlement. • Le Ministère a fourni les estimations par OPG des tarifs annuels de l'énergie nucléaire et des tarifs moyens pour chacune des périodes quinquennales allant de 2017 à 2036. Ces estimations sous-tendaient la demande relative aux tarifs d'électricité pour 2017 à 2021 qu'OPG a déposée auprès de la CEO le 8 mars 2017. (Voir la **note 1**.)

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 9 Que le ministère de l'Énergie présente au Comité l'incidence sur la surproduction d'électricité du report des travaux de remise en état des réacteurs de la centrale nucléaire de Bruce et de la poursuite de l'exploitation de la centrale nucléaire de Pickering, ainsi que les coûts connexes pour les contribuables. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Le Ministère et la SIERE ont répondu à cette recommandation et ont fourni les renseignements suivants : Le Ministère a indiqué que les perspectives d'approvisionnement présentées dans le rapport technique de la SIERE se fondaient sur l'exploitation continue de la centrale nucléaire de Pickering jusqu'en 2022 et 2024 (deux réacteurs seront fermés en 2022, et les quatre autres réacteurs seront fermés en 2024) et sur le dernier calendrier de remise en état de la centrale de Bruce (prévoyant la remise en état du premier réacteur en 2020). Le rapport technique incluait également un éventail de perspectives de la demande (faible, stable et élevée), et indiquait qu'une capacité d'environ 3 100 MW serait perdue après la fermeture et la mise hors service de la centrale de Pickering en 2022 et 2024. Le Ministère n'ayant pas estimé les coûts associés à la surproduction d'électricité découlant de l'exploitation continue de la centrale de Pickering et du report de la remise en état de la centrale de Bruce, il nous a conseillé de demander cette information à la SIERE. La SIERE nous a informés que son rapport technique incluait un module, intitulé Market and System Operations and Transmission and Distribution Outlook (fonctionnement des marchés et des réseaux et perspectives en matière de transport et de distribution), qui présentait les résultats de la dernière évaluation de la surproduction d'électricité par la SIERE. La SIERE a notamment tenu compte de l'incidence du report des travaux de remise en état des réacteurs de la centrale nucléaire de Bruce et de la poursuite de l'exploitation de la centrale de Pickering jusqu'en 2022 et 2024. Les principaux résultats des évaluations de la SIERE sont les suivants : • Pour maintenir la fiabilité et la stabilité du réseau, il faut équilibrer l'offre et la demande, ce qui exige des tactiques d'atténuation de la surproduction d'électricité. À l'heure actuelle, l'Ontario gère économiquement la plus grande partie de son surplus en l'exportant aux administrations voisines. Il gère le reste en détournant l'eau des turbines hydrauliques, en réduisant la production d'énergie éolienne et solaire, et en délestant ou en fermant des réacteurs à la centrale nucléaire de Bruce. • Les niveaux de surproduction d'électricité diminueront au fil du temps au fur et à mesure que les réacteurs de la centrale nucléaire de Pickering seront mis hors service et que ceux des centrales de Darlington et Bruce seront retirés de la production pendant leur remise en état. • La SIERE a estimé que la surproduction d'électricité (en supposant une demande stable) diminuerait avec le temps, passant de 13,3 TWh en 2016 à 3,7 TWh en 2035. L'évaluation, par la SIERE, de la poursuite de l'exploitation de la centrale de Pickering et de son incidence sur la surproduction d'électricité, y compris les coûts pour les consommateurs, est présentée dans la demande relative aux tarifs d'électricité (EB-2016-0152) qu'OPG a présentée à la CEO. En mars 2015, à la demande du Ministère, la SIERE a fourni une évaluation indépendante des répercussions de la poursuite de l'exploitation de la centrale de Pickering selon différents scénarios entre 2018 et 2024. La SIERE a conclu que le scénario selon lequel la centrale de Pickering continuerait de fonctionner jusqu'en 2022 et 2024 semblait la plus prometteuse des options de prolongation évaluées. En octobre 2015, la SIERE a mis à jour son évaluation des options, en mettant l'accent sur la possibilité de poursuivre l'exploitation de la centrale de Pickering jusqu'en 2022 et 2024.

Recommandation du Comité	État détaillé
	En ce qui concerne l'incidence sur la surproduction d'électricité de l'exploitation continue de la centrale de Pickering, la SIERE a indiqué dans son évaluation que la poursuite de l'exploitation après 2020 ferait augmenter le surplus d'électricité potentiel. Elle a également estimé que le coût du surplus d'électricité diminuerait entre 2017 et 2020, puis augmenterait de 2021 à 2024. Les résultats de l'évaluation de la SIERE sont accessibles dans la demande de tarifs d'OPG (EB-2016-0152, pièce F2-2-3, pièce jointe 1 et EB-2016-0152, pièce L, onglet 6.5, annexe 7 ED-032) sur le site Web de la CEO (www.oeb.ca). La SIERE a indiqué qu'elle n'avait pas officiellement évalué l'incidence du report des travaux de remise en état des réacteurs de la centrale nucléaire de Bruce sur la surproduction et les coûts connexes pour les consommateurs, mais l'on s'attend à ce que ce report entraîne une diminution de la surproduction à long terme.
Recommandation 10 Que le ministère de l'Énergie présente au Comité un rapport trimestriel sur l'avancement des travaux à la centrale nucléaire de Darlington. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Le Ministère a indiqué qu'au début des travaux de remise en état du premier réacteur de Darlington (réacteur 2) en octobre 2016, OPG fournissait des mises à jour mensuelles sur l'avancement des travaux de remise en état. Les rapports mensuels suivent l'avancement des travaux par rapport aux principaux indicateurs de rendement, dont la sécurité, la qualité, le calendrier et le coût, et ils soulignent les principaux jalons atteints ainsi que les défis rencontrés. Les derniers rapports d'étape mensuels sont accessibles au public sur le site Web d'OPG (http://www.opg.com).

Note 1 :

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Tarif annuel de l'énergie nucléaire (cents/kWh)	7,6	7,9	8,5	8,8	9,2	10,4	12,6	12,5	16,5	16,1
Tarif moyen sur 5 ans (cents/kWh)			8,4					13,6		
Année	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	**2035**	**2036**
Tarif annuel de l'énergie nucléaire (cents/kWh)	16,1	15,0	14,5	14,2	14,1	13,7	13,4	13,3	12,8	12,5
Tarif moyen sur 5 ans (cents/kWh)			14,8					13,1		

Ministère de l'Éducation

Section 3.03 Stratégie visant des écoles saines

Suivi de la section 4.03 du *Rapport annuel 2015* par le Comité permanent des comptes publics

Le 4 mai 2016, le Comité a tenu une audience publique sur notre suivi de 2015 de l'audit de la Stratégie visant des écoles saines que nous avions effectué en 2013. Le Comité a déposé un rapport sur cette audience à l'Assemblée législative en octobre 2016. Le rapport complet figure à l'adresse **http://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/standingcommittee/standingcommittee-fr.html**

Le Comité a formulé quatre recommandations et a demandé au ministère de l'Éducation (le Ministère) de lui soumettre sa réponse avant la mi-février 2017. Le Ministère a présenté sa réponse officielle au Comité le 14 février 2017. Certains des points soulevés par le Comité étaient similaires aux constatations de notre audit de 2013 et de notre suivi de 2015. L'état de chacune des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 1**.

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril 2017 et le 31 juillet 2017, et le ministère de l'Éducation nous a remis une déclaration écrite indiquant que, au 1er septembre 2017, il nous avait fourni une mise à jour complète sur l'état des recommandations formulées dans le rapport du Comité.

Figure 1 : Résumé de l'état des mesures recommandées dans le rapport d'octobre 2016 du Comité

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	3		3		
Recommandation 3	2		2		
Recommandation 4	2		1	1	
Total	**8**	**0**	**7**	**1**	**0**
%	**100**	**0**	**88**	**12**	**0**

Conclusion globale

Au moment de notre suivi, le Ministère était à examiner et à réviser la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles ainsi que la Politique concernant l'activité physique quotidienne, qui constituaient les principaux sujets de l'audit initial.

Selon l'information fournie par le Ministère, au 31 juillet 2017, sept (88 %) des mesures recommandées par le Comité étaient en voie de mise en oeuvre. Cependant, le Ministère avait fait peu ou pas de progrès relativement aux autres mesures recommandées (12 %). Plus précisément, le Ministère n'avait pas établi d'objectifs et de cibles à l'intention des conseils scolaires pour ce qui est d'augmenter l'activité physique à l'école, de surveiller et de mesurer périodiquement les progrès réalisés, et de faire rapport à leur sujet. Le Ministère nous a informés qu'il prévoyait commencer à prendre ces mesures après la révision des politiques.

État détaillé des recommandations

La **figure 2** présente les recommandations ainsi que les détails de l'état qui sont fondés sur les réponses du Ministère et notre examen des renseignements fournis.

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires doivent améliorer la communication avec les parents afin d'encourager l'adoption de meilleures habitudes alimentaires et l'activité physique, ainsi qu'évaluer l'efficacité de cette communication. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.**	Le Ministère a pris certaines mesures en ce sens, et il prévoit en prendre d'autres, notamment : • Au moment de notre suivi, le Ministère sondait 25 conseils scolaires afin de déterminer la mesure dans laquelle ceux-ci communiquent avec les parents au sujet des politiques pour des écoles saines, y compris la valeur d'une alimentation saine et de l'activité physique. Le Ministère s'attendait à ce que les conseils scolaires remplissent le questionnaire de sondage avant la fin de l'année scolaire 2016-2017. Il prévoyait également engager des discussions avec les conseils scolaires afin de donner suite à leurs réponses au sondage. Le Ministère s'attend à terminer, avant décembre 2017, un rapport final incluant des pratiques exemplaires en matière de communications avec les parents, et il enverra ce rapport aux 72 conseils scolaires. • En 2016-2017, dans le cadre du Programme de subventions pour la participation et l'engagement des parents (PEP), le Ministère a affecté des fonds à des projets locaux qui renforcent la participation des parents à l'apprentissage de leurs enfants afin de favoriser leur réussite et leur bien-être. Le Ministère a affecté un total de 266 000 $ à 275 projets pour que les conseils scolaires puissent offrir des ateliers, des événements et des séances faisant la promotion des habitudes de vie saines auprès des parents. En février 2017, le Ministère a annoncé qu'il prévoyait poursuivre le Programme de subventions pour la PEP durant l'année scolaire 2017-2018. • En 2016, le Ministère a créé des vidéos promotionnelles qui font connaître les projets subventionnés réussis, et il les a mises en ligne sur son site Web. Une de ces vidéos met en vedette un conseil scolaire qui a utilisé sa subvention pour offrir une série de soirées familiales de mise en forme. • Le Ministère a publié deux fiches-info pour les parents sur son site Web : *Transport actif* (septembre 2015) et *Alimentation saine* (décembre 2015). Il nous a informés qu'il prévoyait publier une autre fiche-info axée sur l'activité physique en septembre 2017. • En avril 2017, le Ministère a tenu six symposiums régionaux à l'intention des parents un peu partout en Ontario ainsi qu'un symposium de langue française qui ont permis d'informer les parents des initiatives Écoles saines, dont l'alimentation saine et l'activité physique. • En 2013-2014, les jeunes Ontariens de 11 à 15 ans ont participé à un sondage international qui a permis de recueillir des données liées à la santé. Le Ministère prévoit diffuser les résultats du sondage en septembre 2017 afin de hausser la sensibilisation concernant l'importance de promouvoir une alimentation saine et d'accroître l'activité physique.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 2 Le ministère de l'Éducation doit collaborer avec les conseils scolaires pour :	
• veiller à ce que le personnel administratif d'école et le personnel enseignant reçoivent une formation suffisante pour mettre en oeuvre la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles et faire la promotion des saines habitudes alimentaires; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2018.**	Au moment de notre suivi, le Ministère était en train d'examiner sa Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles. Ce travail comportera quatre étapes : 1) mener des recherches, y compris un examen des politiques en vigueur dans d'autres administrations; 2) consulter les intervenants et d'autres ministères par l'entremise de différents groupes de travail; 3) réviser les politiques et établir des mesures de rendement; 4) mettre au point des soutiens pour aider à la mise en oeuvre de la politique, notamment en tenant compte des besoins du personnel administratif et du personnel enseignant. Au moment de notre suivi, le Ministère avait terminé la première étape et entamé la deuxième étape. Il s'attend à diffuser une version révisée de la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles en juin 2018, après quoi il est censé élaborer des plans pour veiller à ce que le personnel administratif et le personnel enseignant des écoles reçoivent une formation et d'autres soutiens pour la mise en oeuvre de la politique révisée.
• élaborer des stratégies uniformes et efficaces pour surveiller la conformité à la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.**	Au moment de notre suivi, le Ministère sondait 25 conseils scolaires afin de déterminer où en est la mise en oeuvre de la Politique actuelle concernant les aliments et les boissons dans les écoles. Comme il est noté dans la réponse à la recommandation 1, le Ministère s'attend à préparer un résumé des principales constatations et des pratiques exemplaires et à l'envoyer aux 72 conseils scolaires avant décembre 2017. En outre, le Ministère a terminé une évaluation de projets pilotes financés en 2014-2015 grâce aux Subventions pour la promotion de l'alimentation saine dans les écoles secondaires, afin de modifier les attitudes et comportements des élèves du secondaire au sujet de l'alimentation saine. Au total, 90 projets ont été financés à un coût de 3,2 millions de dollars. Le Ministère nous a informés qu'il communiquerait les leçons apprises et les pratiques exemplaires aux conseils scolaires en octobre 2017.
• établir des objectifs mesurables en matière de saine alimentation et mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte de ces objectifs. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici août 2018.**	Le Ministère prévoit établir des mesures du rendement pour la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles durant la troisième étape de l'examen de la Politique, qu'il s'attend à terminer avant août 2018. Le Ministère essaiera d'harmoniser ces mesures de rendement avec le travail de l'Ontario visant à favoriser et à soutenir le bien-être, qui est censé promouvoir un sentiment de bien-être chez les élèves et comporte quatre composantes clés : une bonne santé mentale, des écoles sécuritaires et tolérantes, des écoles saines, et l'équité et l'éducation inclusive. Le Ministère envisagera également des rôles de surveillance appropriés pour le Ministère et les conseils scolaires.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 3 Le ministère de l'Éducation doit collaborer avec les conseils scolaires pour :	
• veiller à ce que le personnel administratif et le personnel enseignant des écoles élémentaires reçoivent une formation suffisante pour intégrer l'activité physique quotidienne aux journées d'école; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017.**	En 2016, le Ministère a entamé un processus d'examen de sa Politique concernant l'activité physique quotidienne en suivant le même processus en quatre étapes que pour l'examen de la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles. Au moment de notre suivi, le Ministère travaillait sur la troisième étape de l'examen (révision des politiques et établissement de mesures du rendement), qu'il s'attendait à terminer avant septembre 2017. En juillet 2017, le Ministère a signé une entente d'un an avec l'Association pour la santé et l'éducation physique de l'Ontario en vue de mettre au point des ressources, des activités d'apprentissage et de formation à l'intention des professionnels (en personne; en ligne), et des produits de sensibilisation ou de communication pour faire progresser la politique révisée en matière d'activité physique quotidienne.
• établir une façon de mesurer et de surveiller ce qui est fait pour donner aux élèves l'occasion de faire l'activité physique quotidienne dont ils ont besoin. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.**	Le Ministère nous a informés que, comme pour la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles, il essaierait d'aligner les mesures de rendement établies lors de la troisième étape de l'examen de la Politique concernant l'activité physique quotidienne sur le travail de l'Ontario visant à favoriser et à soutenir le bien-être, ce qui devrait être achevé avant décembre 2017. Le Ministère envisagera également des rôles de surveillance appropriés pour le Ministère et les conseils scolaires.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 4	
Le ministère de l'Éducation doit :	
• évaluer les options (y compris les pratiques exemplaires dans d'autres administrations) permettant d'accroître l'activité physique chez les élèves des écoles élémentaires et secondaires; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici janvier 2018.**	En 2013-2014, le Ministère a affecté 1,3 million de dollars à 70 projets par l'entremise des Subventions pour la promotion de l'activité physique dans les écoles secondaires. Ces subventions ont été versées aux conseils scolaires et aux écoles pour les initiatives destinées à transformer la culture entourant l'activité physique dans les écoles secondaires. Le Ministère a engagé un consultant de l'extérieur pour qu'il évalue les résultats de ces initiatives. Dans son rapport final (diffusé en 2016), le consultant concluait que les responsables de la majorité des projets signalaient une augmentation du nombre d'élèves qui : pratiquent une activité physique régulière à l'école; sont plus à l'aise dans les programmes de conditionnement physique; sont plus motivés à se livrer à des activités physiques. Le Ministère prévoit communiquer les pratiques exemplaires repérées lors de ces initiatives aux conseils scolaires en octobre 2017. En mars 2017, le Ministère a engagé un consultant de l'extérieur pour qu'il détermine également si la Certification écoles saines de l'Association pour la santé et l'éducation physique de l'Ontario (OPHEA) est une façon efficace de promouvoir les activités Écoles saines, dont une plus grande activité physique. L'OPHEA est un organisme sans but lucratif qui travaille en partenariat avec des conseils scolaires, des services de santé publique, des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des organisations du secteur privé afin de mettre au point des programmes et services visant à favoriser des écoles et des collectivités saines et actives. Elle remet des certificats aux écoles qui terminent le Processus écoles saines en six étapes et font appel à des approches novatrices axées sur l'engagement des élèves et les partenariats communautaires dans le but de promouvoir la santé dans leur communauté scolaire. Le Ministère s'attend à ce que le consultant termine son évaluation avant janvier 2018.
• établir des objectifs et des cibles d'augmentation de l'activité physique à l'école pour les conseils scolaires; surveiller et mesurer périodiquement les progrès réalisés, et faire rapport à leur sujet. **État : Peu ou pas de progrès.**	Le Ministère n'a pas fait beaucoup de progrès dans la mise en oeuvre de la recommandation d'établir des objectifs et des cibles d'augmentation de l'activité physique à l'école pour les conseils scolaires, de surveiller et mesurer périodiquement les progrès réalisés, et de faire rapport à leur sujet. En 2014, le gouvernement s'est engagé à atteindre un objectif à long terme : que les enfants et les jeunes puissent faire 60 minutes d'activité physique incluse dans la journée d'école. Selon le Ministère, les futures mesures liées à l'activité physique – que ce soit pour la mise en oeuvre de la Politique concernant l'activité physique quotidienne ou l'initiative plus vaste des 60 minutes d'activité physique – seront élaborées en conformité avec le travail de l'Ontario visant à favoriser et à soutenir le bien-être.

Chapitre 3

Section

3.04 Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité

Suivi par le Comité permanent des comptes publics de la section 3.06 du *Rapport annuel 2015*

En mars 2016, le Comité a tenu une audience publique au sujet de notre audit de 2015 sur la gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité de Hydro One. En décembre 2016, il a déposé un rapport découlant de l'audience à l'Assemblée législative. Le rapport peut être consulté à l'adresse **http://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/standingcommittee/standingcommittee-fr.html**.

Le Comité a approuvé nos constatations et nos recommandations. Il a formulé 10 recommandations additionnelles et a demandé à Hydro One de présenter un rapport au plus tard en avril 2017. Certains points soulevés par le Comité étaient similaires aux observations de l'audit que nous avons mené en 2015 et à l'égard duquel nous avons effectué un suivi cette année (voir la **section 1.06**). Le 26 avril 2017, Hydro One a répondu officiellement à notre Bureau et au Comité en faisant le point sur les activités qu'elle avait entreprises. Nous avons constaté que la mise à jour fournie présentait de l'information sur les mesures prises pour donner suite à nos recommandations, mais qu'elle ne fournissait aucun renseignement sur les mesures relatives aux recommandations du Comité.

Au début de mai 2017, nous avons demandé à Hydro One de fournir des renseignements et des pièces justificatives supplémentaires concernant les activités qu'elle avait menées. À titre de réponse, Hydro One nous a dit qu'elle avait présenté une mise à jour à notre Bureau et au Comité pour témoigner de sa bonne foi et par souci de courtoisie, et qu'elle n'était plus sujette à l'examen de notre Bureau. En juin 2015, le gouvernement a adopté la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*, en vertu de laquelle Hydro One n'est plus un organisme de la Couronne; par conséquent, notre Bureau n'a plus le pouvoir d'effectuer des travaux d'audit ou de suivi auprès de Hydro One, et celle-ci n'est pas tenue de participer à notre suivi.

En l'absence de renseignements supplémentaires de la part de Hydro One pour confirmer ou soutenir l'information présentée dans sa mise à jour, notre Bureau a été en mesure d'évaluer et de déclarer l'état de certaines de nos recommandations seulement (voir la **section 1.06**), et il n'a pu le faire pour aucune des recommandations du Comité.

L'état des mesures recommandées par le Comité est indiqué à la **figure 1**.

Figure 1 : Résumé de l'état des mesures recommandées dans le rapport de décembre 2016 du Comité

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

		État des mesures recommandées				
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	4					4
Recommandation 2	1					1
Recommandation 3	3					3
Recommandation 4	2					2
Recommandation 5	1					1
Recommandation 6	5					5
Recommandation 7	1					1
Recommandation 8	3					3
Recommandation 9	3					3
Recommandation 10	1					1
Total	**24**	**0**	**0**	**0**	**0**	**24**
%	**100**	**0**	**0**	**0**	**0**	**100**

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril 2017 et le 26 juillet 2017. Par souci de conformité avec les nouvelles normes canadiennes d'audit, nous avons demandé qu'une lettre d'affirmation, datée du 1er septembre 2017, soit signée par le président-directeur général ou le vice-président de Hydro One au terme de nos travaux. Cette lettre avait pour objet d'obtenir de Hydro One une déclaration écrite selon laquelle elle nous avait fourni des renseignements complets et à jour sur l'état des recommandations que nous avions formulées lors de l'audit initial, il y a deux ans. Le 29 août 2017, Hydro One a répondu qu'elle refusait de signer la lettre ou tout document similaire, au motif qu'elle n'avait pas à participer aux travaux de suivi et qu'il n'était pas approprié pour elle de signer la lettre puisqu'elle n'était plus un organisme de la Couronne depuis l'adoption de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*.

Conclusion générale

Selon l'information que nous a fournie Hydro One, au 26 juillet 2017, l'ensemble des recommandations du Comité ont été classées comme recommandations qui ne s'appliquent plus. Par suite de l'adoption de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*, Hydro One n'est plus tenue de répondre à nos demandes de renseignements ni de participer à nos travaux de suivi. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer l'état des recommandations du Comité.

État détaillé des recommandations

La **figure 2** montre les recommandations ainsi que l'état détaillé des mesures recommandées selon les réponses de Hydro One et notre examen de l'information fournie par Hydro One.

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Que Hydro One : • présente au Comité, pour les cinq prochaines années à partir de 2017, ses objectifs annuels quant à la fiabilité des réseaux de transport à circuit simple et à circuits multiples; • présente une comparaison entre ses objectifs de fiabilité sur cinq ans et ceux de services publics comparables en Amérique du Nord (et explique pourquoi certains de ses objectifs sont moins ambitieux, le cas échéant); • soumette au Comité, pour chacune des cinq prochaines années à partir de 2017, un rapport sur l'atteinte de ces objectifs, ainsi qu'une évaluation des facteurs qui contribuent au respect ou au non-respect des objectifs; • présente au Comité un plan de gestion des risques relatifs aux changements climatiques, ainsi qu'une estimation des coûts connexes, et y décrive les effets prévus de ces changements sur les objectifs de fiabilité du réseau de transport. **État : Ne s'applique plus.**	Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de la part de Hydro One des renseignements supplémentaires nous permettant d'évaluer l'état de la recommandation du Comité.
Recommandation 2 Que Hydro One présente au Comité, dans les six mois, une évaluation des exigences liées à ses ordres d'entretien préventif, dans laquelle elle définit le terme « entretien crucial », décrit la portée et la nature des travaux d'entretien préventif nécessaires et précise si tous les délais associés aux travaux d'entretien crucial ont été respectés, et si des programmes d'entretien préventif efficaces ont été adoptés et respectés pour chaque type d'actif de transport important. **État : Ne s'applique plus.**	Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de la part de Hydro One des renseignements supplémentaires nous permettant d'évaluer l'état de la recommandation du Comité.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 3 Que Hydro One présente au Comité : • les critères appliqués pour déterminer s'il faut remplacer un actif de transport important (comme un transformateur, un disjoncteur, une tour ou un poteau en bois); • une comparaison entre ses propres critères utilisés pour déterminer s'il faut remplacer un actif de transport important et ceux de sociétés comparables ailleurs en Amérique du Nord; • sa propre évaluation de son déficit en capital pour chaque type d'actif de transport important et des coûts de remplacement prévus. **État : Ne s'applique plus.**	Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de la part de Hydro One des renseignements supplémentaires nous permettant d'évaluer l'état de la recommandation du Comité.
Recommandation 4 Que Hydro One présente au Comité, d'ici un an, une évaluation du système Asset Analytics (à la fois en ce qui a trait à son réseau de transport et à ses actifs de distribution), indiquant notamment : • si les problèmes soulevés par la vérificatrice ont été entièrement réglés; • dans quelle mesure le système Asset Analytics reflète bien l'état des actifs en place. **État : Ne s'applique plus.**	Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de la part de Hydro One des renseignements supplémentaires nous permettant d'évaluer l'état de la recommandation du Comité.
Recommandation 5 Que Hydro One tienne le Comité au courant de l'état d'avancement de son nouveau programme de sécurité complet qui s'appliquera à tous les appareils électroniques, programme qui prévoira une date cible à laquelle tous ses actifs de transport devront être conformes aux nouvelles exigences de la North American Electricity Reliability Corporation. **État : Ne s'applique plus.**	Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de la part de Hydro One des renseignements supplémentaires nous permettant d'évaluer l'état de la recommandation du Comité.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 6 Que Hydro One : • présente au Comité ses objectifs annuels en matière de fiabilité du réseau de distribution pour les cinq prochaines années à partir de 2017; • présente une comparaison entre ses objectifs de fiabilité sur cinq ans et ceux de services publics comparables ailleurs au Canada (et explique pourquoi certains de ses objectifs sont moins ambitieux, le cas échéant); • présente au Comité, pour chacune des cinq prochaines années à partir de 2017, un rapport sur l'atteinte de ces objectifs, ainsi qu'une évaluation des facteurs qui contribuent au respect ou au non-respect des objectifs; • présente au Comité les résultats des consultations menées auprès des clients sur leurs attentes à l'égard du service et de la fiabilité; • présente au Comité un plan de gestion des risques liés aux changements climatiques, qui explique en détail les incidences que devraient avoir ces changements sur les objectifs de fiabilité de son réseau de distribution. **État : Ne s'applique plus.**	Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de la part de Hydro One des renseignements supplémentaires nous permettant d'évaluer l'état de la recommandation du Comité.
Recommandation 7 Que Hydro One présente au Comité un résumé des résultats de l'évaluation menée par le tiers sur la durée optimale du cycle de gestion de la végétation. **État : Ne s'applique plus.**	Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de la part de Hydro One des renseignements supplémentaires nous permettant d'évaluer l'état de la recommandation du Comité.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 8 Que Hydro One présente au Comité : • les critères appliqués pour déterminer s'il faut remplacer un actif de distribution important (comme un transformateur, un disjoncteur ou un poteau en bois); • une comparaison entre les critères qu'elle utilise pour déterminer s'il faut remplacer un actif de distribution important et ceux de services publics comparables ailleurs au Canada; • sa propre évaluation de son déficit en capital pour chaque type d'actif de distribution important et des coûts de remplacement prévus. **État : Ne s'applique plus.**	Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de la part de Hydro One des renseignements supplémentaires nous permettant d'évaluer l'état de la recommandation du Comité.
Recommandation 9 Que Hydro One présente au Comité l'échéancier qu'elle compte suivre pour la mise en œuvre complète des compteurs intelligents, notamment en ce qui concerne : • le repérage proactif des pannes; • l'utilisation de ces données pour déployer des équipes de travail; • les améliorations du service et les économies auxquelles on peut s'attendre. **État : Ne s'applique plus.**	Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de la part de Hydro One des renseignements supplémentaires nous permettant d'évaluer l'état de la recommandation du Comité.
Recommandation 10 Que Hydro One présente au Comité un rapport sur les projets d'envergure (plus d'un million de dollars) réalisés en 2015. Ce rapport comparera : le coût initial estimé du projet, sans le montant pour les dépenses imprévues; le coût approuvé, avec le montant pour les dépenses imprévues; et le coût réel de chaque projet. Que Hydro One présente également au Comité un autre rapport dans un an et un autre dans deux ans, pour les projets menés en 2016 et en 2017, respectivement. **État : Ne s'applique plus.**	Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de la part de Hydro One des renseignements supplémentaires nous permettant d'évaluer l'état de la recommandation du Comité.

Chapitre 3

Section

3.05 Metrolinx – Planification régionale des transports

Suivi de la section 4.08 du *Rapport annuel 2014* par le Comité permanent des comptes publics

En novembre 2015, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique sur le suivi effectué en 2014 de notre audit de 2012 portant sur la Planification régionale des transports de Metrolinx. En juin 2016, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport sur les constatations de l'audience. Un lien vers le rapport complet est fourni à l'adresse suivante : **http://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/standingcommittee/standingcommittee-fr.html**

Le Comité a formulé six recommandations et a demandé au ministère des Transports (le Ministère) et à Metrolinx de présenter un rapport en réponse à ses recommandations au début d'octobre 2016. Le Comité a adressé les recommandations à Metrolinx plutôt qu'au Ministère, car le Plan régional de transport relève de la compétence de Metrolinx. Le Ministère et Metrolinx ont présenté leur réponse officielle au Comité le 5 octobre 2016. Un certain nombre de questions soulevées par le Comité étaient semblables aux observations formulées dans notre audit de 2012, pour lequel nous avons fait un suivi en 2014. La **figure 1** présente l'état de chaque mesure recommandée par le Comité.

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril 2017 et le 21 juillet 2017, et Metrolinx nous a remis une déclaration écrite selon laquelle, au 1er septembre 2017, il nous avait fourni une mise à jour complète sur l'état des recommandations figurant dans le rapport du Comité.

Figure 1 : Résumé de l'état des mesures recommandées dans le rapport de juin 2016 du Comité

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2		1		1
Recommandation 2	6	3	2		1
Recommandation 3	3		3		
Recommandation 4	4	1	1	1	1
Recommandation 5	5	1	4		
Recommandation 6	1	1			
Total	**21**	**6**	**11**	**1**	**3**
%	**100**	**29**	**52**	**5**	**14**

Conclusion globale

Selon les renseignements que nous a communiqués Metrolinx, au 21 juillet 2017, 29 % des mesures recommandées par le Comité avaient été pleinement mises en oeuvre, et 52 % étaient en voie de l'être. Il y avait eu peu de progrès, voire aucun, relativement à une mesure recommandée. Metrolinx n'a pas communiqué d'information démontrant que des comparateurs, comme le rendement réel du Réseau GO ou de la CTT, avaient été utilisés pour comparer les risques associés au modèle d'approvisionnement public traditionnel et ceux liés aux projets de diversification des modes de financement et d'approvisionnement.

État détaillé des recommandations

La **figure 2** montre les recommandations et donne des précisions sur l'état des mesures, qui sont basées sur les réponses de Metrolinx et sur notre examen des renseignements communiqués.

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Metrolinx doit :	
• informer le Comité des résultats de l'examen du Plan régional de transport et de tout changement en découlant; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.**	À l'automne 2015, Metrolinx a engagé l'examen imposé par la loi du Plan régional de transport. La première phase de l'examen a pris fin en août 2016, puis un document de synthèse a été publié. Metrolinx prévoit de diffuser une version à jour du Plan pour la consultation publique en 2017 et d'avoir terminé le Plan en mars 2019.
• publier un plan décennal de dépenses d'immobilisations qui comprendra la liste des projets prévus, le calendrier des chantiers, les coûts estimatifs et les sources de financement. **État : Ne sera pas mise en oeuvre.**	Metrolinx n'a pas publié son plan décennal de dépenses d'immobilisations sous forme consolidée. Il a toutefois donné des précisions sur les projets liés au Plan régional de transport – le calendrier des travaux de construction, les coûts estimatifs et les sources de financement – dans différents documents, dont la Mise à jour 2017 sur l'infrastructure de l'Ontario, le document de synthèse sur le Plan, les rapports trimestriels présentés au conseil de Metrolinx, ses plans d'entreprise annuels, et les stratégies quinquennales. En outre, dans son Plan d'entreprise 2016-2017, Metrolinx a présenté (pour la première fois) un plan quinquennal d'immobilisations fournissant une ventilation générale des dépenses en immobilisations jusqu'en 2020-2021. Metrolinx a informé notre bureau qu'un tel plan sera inclus également dans ses plans d'entreprise quinquennaux subséquents. Metrolinx ne prévoit pas publier un plan décennal de dépenses en immobilisations.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 2 Metrolinx doit :	
• fournir au Comité de l'information concernant les résultats financiers d'UP Express au terme de sa première année complète de service, et publier cette information sur le site Web de Metrolinx; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.**	La première année complète d'exploitation d'Union Pearson Express (UP Express) a pris fin en juin 2016. Les résultats des dix premiers mois de l'année sont déclarés dans le Rapport annuel 2015-2016 de Metrolinx, selon lequel les recettes tarifaires d'UP Express étaient inférieures de 41,8 millions de dollars à celles prévues en 2015-2016, ce qui est imputable au faible achalandage. Les résultats des deux derniers mois de la première année d'exploitation d'UP Express seront déclarés dans le Rapport annuel 2016-2017 de Metrolinx, qui sera déposé à l'Assemblée législative d'ici la fin de mars 2018.
• présenter au Comité la nouvelle étude de l'achalandage, une fois qu'elle sera terminée, et des données concernant le niveau de fréquentation requis, compte tenu des nouveaux tarifs, pour qu'UP Express entre dans ses frais; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici octobre 2017.**	En décembre 2015, Metrolinx a commandé une étude de l'achalandage d'UP Express, prévue pour avril 2016. Toutefois, l'étude a été suspendue à la suite de la modification des tarifs annoncée en février 2016, car elle n'était plus pertinente. Une nouvelle étude a été mandatée en octobre 2016 et devait être achevée en novembre 2016. Au moment de notre suivi, Metrolinx n'avait pas terminé l'examen des résultats de l'étude et prévoyait achever le rapport en octobre 2017. De plus, Metrolinx n'a pas informé le Comité du nombre d'usagers requis pour atteindre le seuil de rentabilité. Il s'attend cependant à ce qu'UP Express soit subventionné au moins au cours des deux premières années.
• étudier des moyens d'intégrer UP Express à la Commission de transport de Toronto plutôt que de l'exploiter séparément; **État : Ne sera pas mise en oeuvre.**	Metrolinx n'a pas étudié de moyens d'intégrer UP Express à la Commission de transport de Toronto (CTT), car il a décidé de combiner la responsabilité opérationnelle d'UP Express et du Réseau GO, qui relève du chef de l'exploitation de Metrolinx.
• améliorer la signalisation afin d'aider les usagers de la CTT et les usagers à l'aéroport à trouver UP Express, et veiller à ce que les réductions de tarif, notamment celles s'adressant aux détenteurs d'une carte Presto, soient clairement annoncées au public; **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Metrolinx a entrepris diverses initiatives de marketing et de publicité pour promouvoir le tarif réduit de 9 $ d'UP Express (avec la carte Presto). Une signalisation supplémentaire a été installée dans les terminaux 1 et 3 de l'Aéroport Pearson de Toronto et dans la passerelle (près de la gare Union) et a été intégrée à celle du réseau souterrain PATH.
• fournir au Comité de l'information concernant le niveau d'utilisation de la carte Presto par les passagers d'UP Express ainsi que des données sur l'achalandage (illustrant notamment l'écart entre les heures de pointe et les autres moments) depuis juin 2015; **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Une mise à jour de l'achalandage et de l'utilisation de la carte tarifaire a été présentée au Comité en octobre 2016, ainsi qu'à notre bureau en mai 2017. Pour la période de juin 2016 à mai 2017, les utilisateurs de la carte Presto ont compté pour 33 % de l'achalandage total d'UP Express, une hausse de 28 % depuis l'an dernier. Avant la réduction des tarifs, qui est entrée en vigueur le 9 mars 2016, l'achalandage quotidien moyen s'élevait à 2 168 passagers. Après la réduction, il atteignait 7 592 passagers (4 844 hors des heures de pointe et 2 749 durant les heures de pointe) pour la période de mars 2016 à mai 2017.
• présenter au Comité son plan pour l'électrification d'UP Express et d'autres couloirs ferroviaires. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Metrolinx a fourni une mise à jour au Comité en octobre 2016. Il a inclus l'électrification d'UP Express et des services GO au programme de transport rapide sur rail régional du réseau GO. UP Express est aussi compris dans le plan d'électrification pour le couloir de Kitchener. Avant d'entreprendre le projet d'électrification, une analyse technique doit être menée dans le cadre du processus d'évaluation des projets de transport en commun, qui a commencé en juin 2017.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 3 Metrolinx doit :	
• communiquer au Comité le coût final de la réfection du couloir ferroviaire de la gare Union au terme du projet; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.**	Metrolinx a fait savoir que les travaux du quai couvert de la gare Union seront terminés en décembre 2017. Il s'est engagé à communiquer le coût final des travaux par voie de lettre au Comité permanent.
• continuer à améliorer ses systèmes de gestion de projet, afin d'assurer un suivi efficace des projets individuels et de présenter régulièrement des rapports publics sur l'avancement des projets, notamment sur leur état et leurs coûts par rapport à leur budget; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2017.**	Metrolinx procède actuellement à l'implantation d'un nouveau logiciel de gestion budgétaire et de production de rapports, qui servira à appuyer le suivi des projets. En particulier, le logiciel permettra le rapprochement des coûts réels et budgétés, ce qui améliorera le suivi des coûts des projets. Le logiciel est partiellement implanté pour le programme de transport en commun rapide. On procède actuellement à sa configuration pour le programme de transport rapide sur rail régional. Metrolinx prévoit avoir terminé l'implantation du logiciel d'ici novembre 2017. Ces modifications ont fait suite à la recommandation de notre audit de 2012 d'améliorer les systèmes d'information de gestion des projets.
• voir à ce que les marchés des projets futurs contiennent, s'il y a lieu, des clauses de prix plafond fermes et à ce qu'ils fassent l'objet d'une surveillance visant à assurer le respect de ces clauses. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.**	En plus des budgets des projets, Metrolinx peut constituer des provisions pour éventualités (montants en dollars en sus des budgets) au moment de l'adjudication des marchés. Ces sommes ne sont pas divulguées aux entrepreneurs et visent à atténuer les risques imprévus au moment de l'adjudication des marchés. Depuis le 10 juillet 2017, dans le cadre du nouveau système électronique d'approvisionnement, la valeur d'un marché doit être saisie pour que l'approvisionnement ait lieu. La valeur du marché fixe la limite que ne peuvent dépasser les reçus des fournisseurs, les bons de commande et les factures. Si ceux-ci sont supérieurs à la valeur totale du marché, le système n'autorisera pas le versement de paiements en l'absence d'une approbation permettant de passer outre. Les politiques de Metrolinx précisent les différents niveaux d'autorisation requis pour approuver les marchés et modifier les provisions pour éventualités. Toutefois, ces politiques n'exigent pas de fixer un prix plafond ferme à l'intégralité des marchés. Metrolinx a informé notre Bureau qu'il modifiera sa politique d'approvisionnement avant le 31 mars 2019 afin d'exiger l'établissement de prix plafonds pour les marchés de projets.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 4 Metrolinx doit :	
• présenter au Comité une évaluation détaillée des risques, la répartition des risques entre Metrolinx et le partenaire privé ainsi que la méthode employée pour justifier le recours à la DMFA pour l'aménagement de la ligne Eglinton Crosstown; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici octobre 2017.**	En février 2016, Metrolinx a présenté au Comité le rapport d'évaluation de l'optimisation des ressources se rapportant à la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) pour l'aménagement de la ligne Eglinton Crosstown, qui a été rédigé par Infrastructure Ontario. L'évaluation a fait état d'économies estimatives mais, comme indiqué dans le rapport du Comité, elle ne renfermait aucun détail concernant l'évaluation des risques associés aux deux modèles d'exécution. Au moment de notre suivi, Metrolinx n'avait pas fourni d'autre information sur la DMFA au Comité. Cependant, Metrolinx avait obtenu d'Infrastructure Ontario des détails additionnels sur l'évaluation des risques pour la ligne Eglinton Crosstown, et il attendait une confirmation d'Infrastructure Ontario aux fins de la communication de ces renseignements au Comité.
• utiliser, s'il y a lieu, des comparateurs, comme les résultats réels de Réseau GO ou de la CTT, au lieu de se fier à des normes sectorielles calculées par des conseillers externes lorsqu'il compare les risques associés respectivement au modèle public traditionnel et à la DMFA; **État : Peu ou pas de progrès.**	Metrolinx utilise les méthodes standards d'Infrastructure Ontario et compte sur son expertise en évaluation de l'optimisation des ressources en ce qui concerne les options d'approvisionnement. Durant notre travail de suivi, Metrolinx n'a pu nous fournir d'information démontrant que des comparateurs, comme le rendement réel du Réseau GO ou de la CTT, avaient été utilisés pour comparer les risques associés au modèle d'approvisionnement public traditionnel et ceux liés à la DMFA. Metrolinx nous a toutefois informés qu'il travaillera en coordination avec Infrastructure Ontario pour déterminer des comparateurs pertinents à l'appui de l'évaluation des risques associés au modèle d'approvisionnement public traditionnel et ceux liés à la DMFA.
• publier les évaluations de risques détaillées ayant servi à justifier le recours à la DMFA, de même que la méthode d'évaluation des risques qu'il a employée, de sorte que des experts indépendants puissent vérifier les résultats; **État : Ne sera pas mise en oeuvre.**	Metrolinx a présenté au Comité le rapport public d'évaluation de l'optimisation des ressources justifiant le recours à la DMFA pour la ligne Eglinton Crosstown. Selon Metrolinx, les renseignements détaillés relatifs à l'évaluation contiennent de l'information délicate sur le plan commercial concernant le proposant retenu qui ne peut être divulguée.
• publier, dès que possible, les marchés conclus, y compris les annexes donnant un aperçu de la portée de ces marchés. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Depuis le 31 mars 2017, Metrolinx met à la disposition du public les résultats des appels d'offres pour tous les processus d'approvisionnement fermés et adjugés après le 1er janvier 2017. Cela comprend des renseignements généraux sur les soumissions reçues, notamment les soumissionnaires, les adjudicataires, la date d'adjudication et le montant des marchés adjugés. Est aussi comprise une copie du document d'appel d'offres, qui précise la portée des travaux. Cette information est consultable sur le site Web de Metrolinx : **http://www.metrolinx.com/tenders/fr/tenders.aspx**.

Recommandation du Comité	État détaillé
Recommandation 5 Metrolinx doit :	
• présenter au Comité un aperçu des prochaines étapes du processus d'intégration tarifaire entre les réseaux de transport de la RGTH et résoudre les problèmes qui font obstacle au déploiement du système Presto dans ces réseaux; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.**	En mars 2017, l'utilisation générale du système Presto dans les réseaux de transport en commun participants de la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH) (à l'exclusion de la CTT et d'UP Express) s'élevait à 56 %, comparativement au taux de 17 % au moment de notre audit de 2012 et de 52 % lors de notre suivi de 2014. À cette date, l'utilisation du système Presto se situait à 12 % dans le réseau de la CTT et à 19 % pour UP Express. Comme indiqué dans son Plan d'entreprise 2017-2022, Metrolinx projette que 80 % des trajets dans les réseaux de transport en commun participants seront payés avec la carte Presto d'ici 2022. Comme signalé au Comité, un exercice est en cours pour évaluer les structures tarifaires potentielles et pour examiner les incidences sur les clients et les passagers ainsi que les approches de mise en oeuvre. Une analyse de rentabilisation des différentes options devrait être terminée en septembre 2017. Au moment de notre audit, Metrolinx comptait avoir achevé la Stratégie d'intégration tarifaire en décembre 2018.
• envisager d'offrir des subventions de fonctionnement pour régler les différends entre sociétés de transport relativement au partage des recettes; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.**	Metrolinx a conclu une entente d'intégration tarifaire avec plusieurs fournisseurs de services municipaux, qui permet aux usagers d'utiliser à la fois le Réseau GO et les services de transport en commun locaux, afin de bénéficier de tarifs réduits (aux frais de Metrolinx). En 2015-2016, ce programme « cotarifaire » a favorisé l'utilisation intégrée des transports en commun locaux et régionaux et a versé des subventions de 12,8 millions de dollars à 11 fournisseurs de services municipaux. En 2016-2017, 13 fournisseurs municipaux ont touché 13,6 millions de dollars. Metrolinx nous a fait savoir que la Stratégie d'intégration tarifaire, qui devrait être achevée en décembre 2018, examinera différentes options de partage des recettes tarifaires tirées des trajets de transport en commun qui traversent plusieurs municipalités.
• présenter au Comité un rapport détaillé concernant les moyens que Metrolinx prend pour atténuer les risques relevés dans l'audit de la technologie; **État : Pleinement mise en oeuvre.**	En 2014, Metrolinx a retenu les services d'un tiers pour mener un audit de la technologie du système Presto. Metrolinx a présenté deux mises à jour au Comité en septembre 2016 et février 2017, qui décrivaient l'état des mesures prises pour atténuer les risques cernés dans l'audit. L'une des principales mesures consistait à mettre à niveau le logiciel et le matériel du système Presto, ce qui a été fait en octobre 2016. Cette mise à niveau comprenait des essais pour assurer la capacité voulue pour l'adoption de Presto par la CTT.
• fournir au Comité toutes les modifications apportées au contrat-cadre d'approvisionnement et de services conclu en 2006 entre la province et le fournisseur; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici octobre 2017.**	En octobre 2016, Metrolinx a présenté au Comité les modifications apportées au contrat-cadre d'approvisionnement et de services de 2006 intervenu entre la province et l'entrepreneur. En juin 2016, Metrolinx a signé le prolongement de six ans du contrat-cadre, qui comprenait le renouvellement de tous les services de l'entrepreneur et la renégociation des tarifs. Metrolinx a fourni à notre bureau une copie du contrat-cadre révisé passé avec l'entrepreneur et compte présenter une copie au Comité avant la fin d'octobre 2017.

Recommandation du Comité	État détaillé
• inclure, dans les dépenses estimatives en immobilisations de Presto, les coûts liés à l'implantation complète du système dans les réseaux de transport de la RGTH et suivre l'évolution des coûts réels en comparaison des projections pour en faire rapport annuellement. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.**	D'après son dernier Rapport annuel, Metrolinx a effectué des dépenses d'immobilisations de 133,6 millions de dollars pour l'implantation du système Presto en 2015-2016. Cependant, le rapport ne compare pas ces dépenses et les prévisions dans les plans d'entreprise antérieurs, et ne présente pas le total des coûts cumulatifs liés à l'implantation de Presto. Comme signalé au Comité en octobre 2016, les frais d'immobilisations globaux pour implanter Presto dans la RGTH et à Ottawa se chiffraient à 749 millions de dollars en mars 2016. Les dépenses d'immobilisations prévues pour les cinq prochains exercices sont présentées dans les plans d'entreprise annuels de Metrolinx. Le Plan d'entreprise 2016-2017 prévoit des investissements en immobilisations de 235 millions de dollars dans le système Presto en 2016-2017, de 78 millions en 2017-2018, et de 35 millions par exercice pour 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021. D'après les estimations ci-dessus, d'ici le 31 mars 2021, les investissements en immobilisations effectués par Metrolinx pour implanter le système Presto totaliseront 1,167 milliard de dollars. Metrolinx s'est engagé à déclarer les dépenses d'immobilisations réelles par rapport aux prévisions dans tous ses rapports annuels à compter de celui de 2016-2017, qui devrait être déposé à l'Assemblée législative en mars 2018.
Recommandation 6 Metrolinx doit rendre compte au Comité des mesures qu'il met en oeuvre pour atténuer la circulation et la congestion dans les transports en commun au centre-ville de Toronto. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	En octobre 2016, Metrolinx a fourni au Comité une mise à jour résumant les initiatives achevées et en cours, qui présentent des avantages particuliers pour le centre-ville de Toronto. Ces initiatives comprennent le prolongement des services de transport sur rail et par autobus du réseau GO, l'implantation d'UP Express, l'expansion du système Presto, la ligne de transport léger sur rail Eglinton Crosstown, le service d'autobus rapide dans la région de York et à Mississauga, et la ligne de décongestion au centre-ville.

Chapitre 3

Section

3.06 ServiceOntario

Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs

Suivi de la section 4.09 du *Rapport annuel 2015* par le Comité permanent des comptes publics

En mars 2016, le Comité a tenu une audience publique sur notre suivi de 2015 de l'audit de ServiceOntario que nous avions effectué en 2013. Le Comité a déposé un rapport découlant de cette audience à l'Assemblée législative en juin 2016. Vous pouvez consulter le rapport à l'adresse **http://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/standingcommittee/standingcommittee-fr.html**.

Le Comité a formulé cinq recommandations et a demandé au ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) de lui faire rapport avant le début octobre 2016. Le Ministère a présenté une réponse officielle au Comité le 26 septembre 2016. Certains des points soulevés par le Comité étaient similaires aux constatations de notre audit de 2013 et de notre suivi de 2015. L'état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 1**.

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1er avril 2017 et le 4 juillet 2017, et le Ministère nous a remis une déclaration écrite selon laquelle, au 1er septembre 2017, il nous avait fourni une mise à jour complète sur l'état des recommandations figurant dans le rapport du Comité.

Figure 1 : Résumé de l'état des mesures recommandées dans le rapport du Comité de juin 2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2		2		
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	2	1	1		
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	1				1
Total	**7**	**3**	**3**	**0**	**1**
%	**100**	**43**	**43**	**0**	**14**

Conclusion globale

Selon les renseignements que le Ministère et ServiceOntario nous ont fournis, au 4 juillet 2017, environ 43 % des recommandations du Comité avaient été pleinement mises en oeuvre, et environ 43 % étaient en voie de mise en oeuvre. Une des recommandations ne sera pas mise en oeuvre par ServiceOntario. Par exemple, ServiceOntario avait

pleinement mis en oeuvre les recommandations concernant les mises à jour sur les permis de stationnement accessible et les mesures prises à la suite des atteintes à la vie privée à risque élevé. De plus, ServiceOntario était en train de mettre en oeuvre des recommandations concernant notamment l'accroissement du taux d'utilisation des services en ligne et la préparation d'une analyse de rentabilisation du projet de l'identité numérique unique. Toutefois, ServiceOntario ne prévoit pas mettre en oeuvre des mesures provisoires permettant le partage de l'information sur les changements d'adresse entre plusieurs programmes.

État détaillé des recommandations

La **figure 2** présente les recommandations et l'état de chacune d'elles selon les réponses du Ministère et notre examen des renseignements fournis.

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Que ServiceOntario continue de chercher à encourager le recours aux services en ligne sans sacrifier l'accessibilité pour la population, et qu'il fasse rapport au Comité concernant l'évolution de l'utilisation de ces services. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.**	Les mesures prévues et les plans élaborés par ServiceOntario pour accroître le recours aux services en ligne à l'avenir comprennent : • l'introduction en octobre 2016 d'un système simplifié de rappel par courriel pour les avis de renouvellement des vignettes de plaques d'immatriculation des véhicules et le lancement, en janvier 2017, d'une campagne publicitaire de six semaines sur les médias sociaux, qui a amené 18 500 clients à s'inscrire aux rappels par courriel avant la mi-mai 2017; • l'offre de rappels par courriel pour le renouvellement du permis de conduire à compter de septembre 2017; • la simplification, en novembre 2016, de l'avis sur papier de renouvellement de la vignette de plaque d'immatriculation, qui a donné lieu à une augmentation de 40 % du nombre de renouvellements en ligne dans les quatre mois allant de janvier à avril 2017, comparativement à la période correspondante en 2016; • la mise à jour, en février 2017, de l'outil de recherche de services en ligne (auparavant appelé Localisateur de points de service), qui permet au public d'obtenir plus facilement des renseignements sur les services en ligne de ServiceOntario; • la mise à jour, en mars 2017, du Formulaire intégré de changement d'adresse afin d'améliorer le processus de vérification en ligne, ce qui simplifie les changements d'adresse simultanés sur le permis de conduire et la carte Santé; • les campagnes publicitaires prévues pour faire mieux connaître les services en ligne de ServiceOntario, y compris la promotion du « Service d'enregistrement des nouveau-nés 4 en 1 » (enregistrement de la naissance, certificat de naissance, numéro d'assurance sociale, prestations pour enfants du Canada et de l'Ontario) en 2017-2018, et la mise en oeuvre des renouvellements en ligne de la carte Santé avec photo d'ici mars 2018. Certaines des améliorations susmentionnées ont légèrement augmenté le recours aux services en ligne en 2016-2017, le taux atteignant près de 17 % pour les services aux conducteurs et 13 % pour les services de santé. Les taux correspondants étaient de 14 % et 12 % respectivement en 2015-2016. ServiceOntario a indiqué qu'il continuerait de veiller à ce que ses services soient généralement accessibles à tous les segments de la population. Il prévoit également travailler en étroite collaboration avec le directeur du numérique de l'Ontario, nommé en mars 2017, pour améliorer les services en ligne existants.

Recommandations du Comité	État détaillé
Que ServiceOntario présente au Comité un plan sur trois ans exposant en détail ses nouvelles cibles d'utilisation pour les services en ligne ainsi que les changements qu'il compte apporter pour les atteindre, et qu'il maintienne un accès équitable pour ceux qui n'ont pas accès à Internet ou requièrent un service en personne. Que ServiceOntario fasse rapport au Comité à l'issue de la période de trois ans. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.**	La réponse que ServiceOntario a transmise au Comité en septembre 2016 incluait un plan triennal devant prendre fin en mars 2019 pour accroître l'utilisation des services en ligne. Le plan mettait l'accent sur les conducteurs, les véhicules et les services de santé. Ces trois services représentent plus de 70 % du volume de transactions et offrent donc la meilleure possibilité d'accroître l'utilisation des services en ligne. Pour ce faire, il faut promouvoir une plus grande sensibilisation du public et rendre les services plus conviviaux. Selon ServiceOntario, le taux d'utilisation des services en ligne devrait atteindre au moins 35 % d'ici la fin de l'exercice 2018-2019, par rapport à 31 % en 2015-2016.
Recommandation 2 Que ServiceOntario fasse rapport au Comité sur l'effet qu'auront la nouvelle politique de délivrance des permis de stationnement accessible et l'amélioration de leur conception sur le processus de délivrance et la détection des abus. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Les mesures prises par ServiceOntario pour améliorer les contrôles sur les permis de stationnement accessible comprennent : • la mise en oeuvre, en janvier 2016, d'un nouveau processus qui oblige les clients à présenter une pièce d'identité attestant leur nom légal, leur date de naissance et leur signature, afin d'aider à réduire le risque que plusieurs permis soient délivrés à la même personne; • l'amélioration de la sécurité des permis grâce à divers nouveaux éléments de conception, dont des codes à barres lisibles par machine visant à réduire le risque de falsification; • l'élaboration, en janvier 2016, d'un guide d'application de la loi sur les permis de stationnement accessible afin de guider le processus de saisie des permis par les agents; • la collaboration avec les municipalités, qui appliquent les règlements sur les permis de stationnement accessible, afin de déterminer les moyens les plus appropriés de suivre les saisies de permis (les agents d'application de la loi ont saisi 1 347 permis en 2016, en hausse de 31 % par rapport à 1 030 en 2015); • des annulations plus rapides des permis des personnes décédées, grâce à des contre-vérifications mensuelles avec d'autres organismes provinciaux, qui ont permis d'annuler 12 789 permis en 2016, en hausse par rapport à 9 957 en 2015; • des processus formels de signalement des cas soupçonnés de fraude à l'Unité de gestion des risques de ServiceOntario.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 3 Que ServiceOntario présente au Comité un échéancier pour la production d'une analyse de rentabilisation approfondie concernant la carte intelligente (ou une autre solution semblable) : elle devra traiter des coûts de mise en oeuvre; des ministères et services qui participeront au projet; des économies de coûts et de fonctionnement pour les ministères; des stratégies d'atténuation des risques entourant la protection de la vie privée; et d'un plan de mise en oeuvre. **Status : Pleinement mise en oeuvre**	Dans sa réponse de septembre 2016 au Comité, ServiceOntario a conclu qu'un projet d'identité numérique unique qui comprendrait l'intégration de la carte intelligente serait plus avantageux pour l'Ontario. En janvier 2017, ServiceOntario a eu des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, cyberSanté Ontario, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Transports, le ministère des Finances et le ministère des Services sociaux et communautaires. ServiceOntario et ces organismes prévoient établir une analyse de rentabilisation concernant une identité numérique unique mettant l'accent sur une conception respectueuse de la vie privée, la sécurité, des gains d'efficience qui se traduiront par des économies pour les ministères, et une feuille de route pour la mise en oeuvre. ServiceOntario souligne que la complexité de ce projet signifie que l'analyse de rentabilisation de l'identité numérique unique et le cadre stratégique nécessitent des efforts importants de collaboration entre plusieurs organismes gouvernementaux provinciaux et fédéraux. Une approche progressive sera adoptée, et les échéanciers pourront être adaptés aux besoins des partenaires. En raison de ces défis, les délais fixés pour l'analyse de rentabilisation ont déjà été reportés de plus d'un an par rapport aux projections initiales soumises au Comité en septembre 2016. À la fin de juillet 2017, ServiceOntario a obtenu une approbation gouvernementale concernant un cadre stratégique qui servira de fondement à l'analyse de rentabilisation de l'identité numérique unique.
Que l'analyse de rentabilisation tienne compte des leçons tirées des autres administrations qui ont adopté des cartes intelligentes intégrées, et que ServiceOntario présente son analyse au Comité lorsqu'il sera prêt. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2018.**	Après l'approbation du cadre stratégique pour l'identité numérique unique par le Conseil des ministres, ServiceOntario s'est engagé à fournir à celui-ci une analyse de rentabilisation complète d'ici novembre 2018. L'analyse de rentabilisation de l'identité numérique comprendra ce qui suit : les leçons apprises par d'autres administrations qui ont lancé des initiatives semblables; des options en matière de mise en oeuvre; les coûts et les économies projetés; une stratégie de mise en oeuvre; les modifications stratégiques, réglementaires et législatives requises pour mettre en oeuvre le programme d'identité numérique en Ontario.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 4 Que ServiceOntario fasse parvenir au Comité un précis du nombre et du type d'atteintes à la vie privée qui se sont produites dans ses opérations des trois dernières années; des actions qui ont été prises dans les cas à haut risque; et de toute initiative qu'il planifie pour éviter les atteintes futures. **État : Pleinement mise en oeuvre**	ServiceOntario définit une atteinte mineure à la vie privée comme étant toute atteinte commise involontairement ou par inadvertance et où des personnes non autorisées ont accès à moins de 10 dossiers contenant des renseignements personnels. Une atteinte grave à la vie privée s'entend d'un cas où des personnes non autorisées ont accès à au moins 10 dossiers contenant des renseignements personnels, ou lorsque l'atteinte découle d'actes répréhensibles intentionnels commis par des employés du Ministère ou des exploitants des centres de ServiceOntario. De plus, ServiceOntario peut classer un incident dans la catégorie des atteintes graves si les renseignements personnels en cause sont particulièrement délicats ou si d'autres facteurs font augmenter le risque. Au cours de la période de trois ans comprise entre 2013 et 2015, il y a eu au total 25 cas majeurs et 1 189 cas mineurs d'atteinte à la vie privée. ServiceOntario et le Bureau de la protection de la vie privée du Ministère examinent et classifient toutes les atteintes à la vie privée comme mineures ou majeures et recommandent des améliorations visant à prévenir les atteintes à l'avenir. *Les mesures prises pour prévenir les atteintes graves comprennent :* • une formation annuelle sur les normes de conduite et d'éthique, ainsi que sur la protection de la vie privée et la sécurité, instaurée en 2015 pour tous les employés de première ligne et le personnel de production; • la mise à jour des directives sur la protection de la vie privée de ServiceOntario, avec d'autres exemples précis d'accès inapproprié; • une formation sur la protection de la vie privée offerte aux gestionnaires des données de l'état civil (par exemple, naissances, mariages et décès) de ServiceOntario en septembre 2016; • la transmission de politiques nouvelles ou révisées en matière de sécurité et de protection de la vie privée à tout le personnel des données de l'état civil, et l'administration de nouveaux serments de discrétion en vertu de la *Loi sur les statistiques de l'état civil* en octobre 2015; • une formation d'appoint en matière de sécurité et de protection de la vie privée offerte au personnel des données de l'état civil de Thunder Bay en 2015 et au personnel de Toronto et d'Ottawa en 2016; • une formation d'appoint offerte par le Bureau de la protection de la vie privée du Ministère à environ la moitié du personnel des InfoCentres de ServiceOntario, le reste des employés devant recevoir la formation avant décembre 2017; • l'élaboration d'un cadre d'audit pour les activités d'enregistrement des données de l'état civil de ServiceOntario, qui font actuellement l'objet d'un examen de validation par la Division de la vérification interne de l'Ontario, afin de repérer les cas d'accès non autorisé; • la mise à jour des directives et de la documentation sur la protection de la vie privée, dont la diffusion à l'échelle du Ministère est prévue pour mars 2018. *Systèmes et sécurité* ServiceOntario et le Bureau de la protection de la vie privée du Ministère ont travaillé en collaboration avec le ministère des Transports afin d'améliorer la convivialité et la fonctionnalité des outils d'enregistrement et de vérification du Système de permis et de l'immatriculation du ministère des Transports. Ces registres et ces outils permettent de détecter les atteintes à la vie privée impliquant un accès inapproprié aux systèmes d'information du ministère des Transports par le personnel de ServiceOntario, comme cela s'est déjà produit dans le passé, et de mener les enquêtes requises.

Recommandations du Comité	État détaillé
	Salle du courrier, impression et distribution ServiceOntario a demandé à la Division de la vérification interne de l'Ontario de procéder à un examen complet du processus d'enregistrement et de rapprochement des pièces retournées et annulées, y compris les cartes Santé et les cartes photo de l'Ontario. L'examen a pris fin en janvier 2017 et les recommandations d'amélioration, y compris un nouveau manuel des politiques, doivent être mises en oeuvre d'ici mars 2018. *Récente atteinte grave à la vie privée* ServiceOntario a répondu au Comité en septembre 2016 et, en avril 2017, il s'est produit une grave atteinte à la vie privée impliquant l'accès à environ 2 000 avis de renouvellement de la carte Santé pour des enfants. En effet, les renseignements personnels d'un autre enfant figuraient au dos de chacun de ces avis, produits par ServiceOntario et envoyés par la poste aux clients. Ces renseignements comprenaient le nom de l'enfant, le numéro de sa carte Santé (sans code de version), son adresse domiciliaire ou postale et sa date de naissance. En mai 2017, afin de réduire le risque d'incidents à l'avenir, ServiceOntario a modifié tous les avis de renouvellement. Les changements comprenaient l'impression du minimum de renseignements personnels sur un seul côté des avis plutôt que sur les deux côtés.
Recommandation 5 Que ServiceOntario, comme mesure provisoire en attendant la concrétisation du projet de carte intelligente intégrée, présente au Comité un plan d'action et un échéancier pour la mise en place de mesures permettant la transmission de l'information sur les changements d'adresse entre les divers programmes. **État : Ne sera pas mise en oeuvre.**	Tandis que l'élaboration du projet d'identité numérique unique se poursuit, ServiceOntario n'envisage aucune mesure dans l'intervalle qui permettrait le partage de l'information sur les changements d'adresse entre plusieurs programmes.

Chapitre 3

Section

3.07 Améliorer la reddition de compte

Suivi du chapitre 5 du *Rapport annuel 2015* par le Comité permanent des comptes publics

Le Comité a tenu une audience publique sur notre chapitre 5, Améliorer la reddition de compte, en avril 2016. Il a déposé devant l'Assemblée législative un rapport faisant suite à cette audience en décembre 2016. Le rapport complet figure à l'adresse : **http://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/standingcommittee/standingcommittee-fr.html**

Le Comité a formulé six recommandations, consistant en huit mesures de suivi, et il a demandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor lui fasse rapport au plus tard au début du mois d'avril 2017. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a officiellement répondu au Comité le 5 avril 2017. Bon nombre des points soulevés par le Comité étaient similaires à ceux que nous avons mentionnés dans les observations que nous avons formulées lors de notre audit en 2015 et qui ont également fait l'objet d'un suivi de notre part cette année (se reporter au **chapitre 1**). L'état de chacune des mesures recommandées par le Comité est illustré à la **figure 1**.

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 3 mars 2017 et le 26 juillet 2017 et, le 12 septembre 2017, nous avons obtenu du Secrétariat du Conseil du Trésor une déclaration écrite selon laquelle il nous a fourni une mise à jour complète de l'état des recommandations formulées par le Comité.

Figure 1 : Résumé de l'état des mesures recommandées dans le rapport du Comité de décembre 2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1	1			
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	2	2			
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	2		2		
Recommandation 6	1		1		
Total	**8**	**4**	**4**	**0**	**0**
%	**100**	**50**	**50**	**0**	**0**

Conclusion globale

Selon l'information que le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a fournie, au 26 juillet 2017, 50 % des mesures recommandées par le Comité avaient été pleinement mises en oeuvre, et 50 % des mesures recommandées étaient en voie de mise en oeuvre.

La **figure 2** présente les recommandations ainsi que l'état d'avancement de leur mise en oeuvre selon les réponses reçues du Secrétariat du Conseil du Trésor et notre examen de l'information communiquée.

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournisse au Comité des statistiques sur le respect de l'échéancier de la présentation et de la diffusion des rapports annuels pour tous les organismes durant l'exercice 2015. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Le Secrétariat du Conseil du Trésor a communiqué au Comité ses statistiques les plus récentes sur le respect de l'échéancier de la présentation des rapports annuels par les organismes et de leur affichage sur un site Web pour l'exercice financier 2015-2016. Les exigences en matière de délais énoncées dans la Directive concernant les organismes et les nominations à la date de sa révision au mois de juillet 2016 ont servi de fondement à l'évaluation de la conformité. Les statistiques couvrent la totalité des organismes (à l'exclusion des organismes consultatifs), et les résultats sont les suivants : • Cinquante pour cent des organismes ont présenté leurs rapports annuels dans les 90 ou 120 jours requis par la Directive concernant les organismes et les nominations. • Sept pour cent des rapports annuels des organismes ont été approuvés et déposés dans les 60 jours suivant leur réception par le ministre responsable. • Au total, 50 % des rapports annuels des organismes ont été affichés sur un site Web dans les 30 jours suivant la réception de l'approbation du ministre ou leur dépôt à l'Assemblée législative.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 2 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournisse au Comité un résumé des mesures déjà entreprises pour accélérer l'approbation ministérielle des rapports annuels des organismes, ainsi qu'un plan détaillé des mesures envisagées à cette fin. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Les mesures déjà prises pour accélérer l'approbation par le ministre des rapports annuels des organismes sont les suivantes : • *Attestations de conformité* – La Directive concernant les organismes et les nominations, entrée en vigueur en février 2015, exige que les présidents et les premiers dirigeants des organismes provinciaux attestent la conformité de leur organisation aux lois, règlements, directives et politiques qui s'appliquent dans le cadre du processus général de certificat d'assurance du gouvernement. Cela comprend le respect des délais de 90 ou de 120 jours fixés dans la Directive concernant les organisations et les nominations pour la présentation des rapports annuels. L'attestation de conformité est requise pour les organismes régis par un conseil d'administration, les organismes d'arbitrage, les organismes de réglementation et les organismes non régis par un conseil d'administration, et a été mise en oeuvre la première fois pour l'exercice financier 2015-2016. • *Révision de la Directive concernant les organismes et les nominations* – En juillet 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor a révisé la Directive concernant les organismes et les nominations en réponse à une recommandation du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario. Suivant cette révision, le ministre responsable doit approuver le rapport annuel d'un organisme (et, lorsque la loi l'exige, le déposer devant l'Assemblée législative) dans un délai de 60 jours après l'avoir reçu de l'organisme. Le rapport annuel doit également être affiché sur le site Web de l'organisme ou du gouvernement dans les 30 jours suivant le dépôt (si le rapport a été déposé) ou dans les 30 jours suivant l'approbation du ministre s'il n'a pas été déposé. Voici d'autres mesures visant à accélérer les approbations : • Lancer un système de suivi de la conformité en mai 2017. Les ministères continueront d'être responsables du suivi de l'état des documents pour leurs organismes dans le cadre du processus d'approbation, mais ils utiliseront maintenant le système pour indiquer au Secrétariat du Conseil à quel moment ils se rapprochent ou franchissent les principaux jalons. Le système de suivi de la conformité fournit au Secrétariat du Conseil du Trésor une information en temps réel sur la mesure dans laquelle les organismes respectent les échéances. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoyait communiquer de façon proactive avec les ministères pour s'assurer qu'ils respectent les échéances. • Fournir des informations et une formation sur le système de suivi de la conformité à compter de juin 2017. D'autres informations et séances de formation seront fournies au besoin. • Évaluer l'efficacité du système de suivi de la conformité. Des rajustements et des améliorations devraient être apportés au système au plus tard au mois d'octobre 2017. Le Secrétariat du Conseil du Trésor sera en mesure de déterminer les échéances qui approchent et d'intervenir de façon proactive pour améliorer la conformité.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 3 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournisse au Comité une analyse intergouvernementale des échéanciers et des pratiques exemplaires en matière de dépôt des autres gouvernements provinciaux. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fourni au Comité l'analyse intergouvernementale demandée sur les échéances en matière de dépôt de documents au sein d'autres administrations provinciales. Voici certains faits saillants : • Dans la plupart des provinces, il n'existe pas de processus centralisé de réception des rapports annuels des organismes. Le ministre et les ministères responsables de ces organismes reçoivent, approuvent, déposent et publient leurs rapports annuels. • Les approbations requises pour le dépôt ou la publication des rapports annuels des organismes varient d'une administration à une autre. • Terre-Neuve-et-Labrador estime qu'environ 70 % des rapports annuels sont soumis à temps et que les retards sont habituellement attribuables à la date à laquelle les états financiers vérifiés de l'organisme sont préparés et disponibles. Les organismes soumettent habituellement leurs rapports annuels dans les délais prescrits. • Le Nouveau-Brunswick a adopté comme pratique exemplaire la communication de documents d'orientation et d'outils relatifs au processus de production des rapports annuels. Il organise chaque année une réunion de lancement du processus, qui permet de communiquer le rendement de l'année précédente et de nouvelles exigences ou améliorations du processus. Il y a aussi une séance de questions et de réponses sur les principaux enjeux.
Et qu'il indique les étapes et l'échéancier envisagés par le SCT pour aligner l'Ontario sur ces pratiques exemplaires et faire respecter l'échéancier prescrit de diffusion (ou de dépôt) des rapports annuels. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Pour mieux harmoniser l'Ontario avec les pratiques exemplaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor prend ou prendra les mesures suivantes : • Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en oeuvre les pratiques exemplaires en matière d'éducation, de formation et de communication du Nouveau-Brunswick. Ainsi, la réunion de lancement identifiée comme étant une pratique exemplaire au Nouveau-Brunswick a été intégrée à la formation effectuée en juin 2017. • En outre, les pratiques exemplaires établies par Terre-Neuve-et-Labrador ont consisté notamment à utiliser un outil de suivi du calendrier et des échéances de manière que les ministères puissent voir les dates d'échéance. Ces fonctions ont été ajoutées à la fonctionnalité du système de suivi ainsi que des mises en garde rapides.
Recommandation 4 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournisse au Comité un plan prévoyant que le greffier de l'Assemblée législative fasse en sorte que les législateurs soient informés de la publication des rapports, ainsi que des échéanciers. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2018.**	Le Secrétariat du Conseil du Trésor a discuté avec le greffier de l'Assemblée législative de l'Ontario en juillet 2017 au sujet d'une méthode proposée pour informer les élus et le Comité permanent des organismes gouvernementaux. Par la suite, le Secrétariat du Conseil du Trésor a obtenu du gouvernement l'autorisation de mettre à jour la Directive concernant les organismes et les nominations pour exiger le dépôt des rapports annuels de tous les organismes provinciaux. Ainsi, les représentants élus seront informés, par l'entremise du processus de dépôt, de la publication d'un rapport annuel. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'attend à ce que la mise à jour de la Directive soit prête d'ici avril 2018. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille à la conception de diverses options visant à modifier la loi en conformité avec la Directive concernant les organismes et les nominations au chapitre de la présentation, du dépôt et de l'affichage des rapports annuels de tous les organismes concernés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait apporter la dernière main aux changements à l'automne de 2017.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 5 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournisse au Comité un résumé des résultats de l'examen législatif comprenant une liste des possibilités :	Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fourni au Comité un résumé des résultats de son examen législatif. L'examen a permis de déterminer tous les renvois législatifs à la préparation et au dépôt des rapports annuels des organismes provinciaux. Il a trouvé 129 renvois à 119 organismes provinciaux associés à 19 ministères dans 63 lois, 10 règlements et 5 décrets.
• de coordination des modifications législatives visant l'élimination des incohérences entre les exigences en matière de rapports de la Directive concernant les organismes et les nominations, de la législation applicable et des protocoles d'entente des organismes; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.**	Se fondant sur son examen, le Secrétariat du Conseil du Trésor a analysé diverses options visant à éliminer les incohérences au niveau des exigences en matière de production de rapports, comme la normalisation de tout le libellé législatif lié à la production de rapports annuels des organismes provinciaux, la modification de la loi ou la modification de la Directive concernant les organismes et les nominations. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit présenter au Comité une liste plus précise des possibilités auxquelles l'on donnera suite au plus tard à l'automne de 2017.
• de création d'une méthode de publication uniformisée des rapports annuels. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.**	Le Secrétariat du Conseil du Trésor envisage également d'adopter des solutions qui créeraient une façon plus cohérente de publier tous les rapports annuels. Cela pourrait consister à modifier la loi et/ou la Directive concernant les organismes et les nominations. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit présenter au Comité une liste plus précise des possibilités auxquelles l'on donnera suite au plus tard à l'automne de 2017. Une fois que les diverses possibilités seront énoncées plus précisément et que des mesures seront prises (par exemple, si la loi doit être modifiée, une fois les modifications apportées), le Secrétariat du Conseil du Trésor mettra à jour les consignes pour tenir compte des changements apportés.
Recommandation 6 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, en collaboration avec le greffier de l'Assemblée législative, un mécanisme de suivi de la publication des rapports annuels et détermine la meilleure façon de rendre ces renseignements disponibles aux députés de l'Assemblée législative. Ce mécanisme de suivi doit tenir compte des échéanciers prescrits de publication et de dépôt des rapports annuels de chacun des organismes et de la date réelle de publication. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.**	Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en oeuvre un système de suivi de la conformité en mai 2017. Les ministères continueront d'être responsables du suivi de l'état des documents pour les organismes à l'égard desquels ils exercent une surveillance dans le cadre du processus d'approbation, mais ils devront ensuite indiquer au Secrétariat du Conseil du Trésor à quel moment ils se rapprochent des principaux jalons ou les franchissent. Ce système de suivi fournira au Secrétariat du Conseil du Trésor de l'information sur la mesure dans laquelle tous les organismes respectent les échéances. Étant donné qu'il incombera aux ministères de faire le point à mesure que la situation change, le Secrétariat du Conseil du Trésor sera en mesure d'intervenir de façon proactive pour améliorer la mesure de la conformité. Le Secrétariat du Conseil du Trésor tentera de modifier la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes afin d'y inclure des méthodes de notification qui permettront d'informer les députés de l'Assemblée de la publication des rapports annuels des organismes provinciaux. Ces méthodes de notification sont censées être alignées sur les modifications législatives qui devraient être mises à jour au plus tard à l'automne de 2017. En juillet 2017, le Secrétariat du Conseil du Trésor a rencontré le greffier de l'Assemblée législative de l'Ontario pour discuter du plan visant à demander des modifications législatives.

Chapitre 4

Suivi des recommandations d'audit de 2012 à 2016

1.0 Résumé

Nous formulons dans tous nos rapports d'audit de l'optimisation des ressources des mesures recommandées visant à favoriser la reddition de comptes, la transparence et la prestation de meilleurs services pour les Ontariens, ainsi qu'à améliorer l'efficience et la rentabilité.

L'atteinte de ces objectifs est mise en péril lorsque les mesures recommandées ne sont pas mises en oeuvre rapidement, ou ne le seront pas.

Deux ans après la publication des rapports d'audit, nous effectuons un suivi de l'état des mesures prises en réponse à nos recommandations acceptées par les ministères et organismes au moment de la réalisation de l'audit initial. (Le **chapitre 1** du présent document présente le suivi des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2015*.)

Cette année, dans un effort accru pour suivre l'état de nos recommandations passées, nous revenons à nos rapports annuels de 2012, 2013 et 2014 pour effectuer un « suivi des suivis ». À la **section 4.0**, nous rendons compte également de l'état d'avancement des mesures recommandées par le Comité permanent des comptes publics.

De 2012 à 2014, nous avons audité en tout 38 ministères, sociétés de la Couronne et organismes du secteur parapublic, et recommandé 622 mesures. Cette année, dans le cadre de notre examen de l'état de ces mesures recommandées, nous avons constaté les faits suivants.

- **La mise en œuvre des mesures recommandées dans les deux ans suivant la publication du rapport d'audit initial continue d'augmenter.** Le taux moyen de mise en oeuvre après deux ans des ministères et des organismes parapublics n'a cessé de croître. Par exemple, le taux de mise en œuvre au moment de nos suivis après deux ans affiche une tendance à la hausse : 20 % en 2012, 29 % en 2013 et 40 % en 2014.
- **Le taux moyen de mise en oeuvre pour les années 2012, 2013 et 2014 a continué d'augmenter.** Lors du suivi effectué cette année des mesures recommandées en 2012, 2013 et 2014, nous avons constaté que le taux de mise en oeuvre avait augmenté d'à peu près 50 % à chacune de ces trois années.
- **Le taux moyen de mise en oeuvre est inférieur aux attentes.** Bien qu'il y ait eu une tendance favorable à la mise en oeuvre des mesures recommandées, nous nous attendions à voir un taux de mise en oeuvre plus élevé pour les années 2012 et 2013, étant donné que nous avons formulé ces recommandations, acceptées par la direction pertinente, il y a plus de quatre ans.
- **La mise en oeuvre des recommandations à court terme tarde à se faire.** Nous avons classé à court terme les mesures

recommandées qui pourraient raisonnablement être réalisées en deux ans. Nous avons constaté que 47 % des recommandations formulées en 2012 (il y a cinq ans), 38 % de celles de 2013 (il y a quatre ans) et 39 % de celles de 2014 (il y a trois ans) étaient encore en suspens.

- **Certains ministères n'ont pas encore réglé les questions urgentes.** Par exemple :
  - La mise en oeuvre des 21 mesures recommandées dans notre *Rapport annuel 2014* visant les soins palliatifs est toujours en cours, y compris celle exigeant un examen de la méthode de répartition du personnel infirmier praticien pour assurer en tout temps aux patients des soins palliatifs à domicile; une autre mesure recommandait l'examen de nouvelles options, comme la création d'équipes additionnelles en soins palliatifs afin de seconder les médecins de famille qui administrent des soins palliatifs à domicile.
  - Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels n'a pas encore mis en oeuvre 21 des 46 mesures recommandées en 2012 et en 2014, y compris une mesure visant à cibler de façon stratégique ses ressources vers les délinquants à risque élevé afin de réduire les taux élevés de récidive.
  - Dans notre audit mené en 2014 sur les services en établissement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, administrés par le ministère des Services sociaux et communautaires, nous recommandions 31 mesures. De ce nombre, 20 sont encore en suspens, y compris celle sur l'élaboration par le Ministère d'un processus cohérent d'établissement de priorités à l'échelle provinciale afin d'assurer l'administration uniforme et équitable des services et de faire en sorte que les services soient fournis aux personnes les plus dans le besoin.

2.0 Méthode d'évaluation de la mise en oeuvre

Nous avons recommandé un total de 622 mesures dans nos rapports annuels de 2012, 2013 et 2014. Selon notre examen cette année, nous avons convenu avec les entités auditées que 24 des mesures n'étaient « plus pertinentes », ce qui laisse un total de 598 mesures recommandées.

Les entités auditées nous ont remis une auto-évaluation (au 31 mars 2017) de leurs progrès dans la mise en oeuvre des mesures recommandées en 2012, 2013 et 2014, ainsi que des documents justificatifs.

Notre examen consistait en des enquêtes et l'étude des documents justificatifs afin d'obtenir l'assurance que chaque mesure recommandée était en fait pleinement mise en oeuvre. Dans certains cas, nous avons également procédé à d'autres analyses d'échantillons pour confirmer l'état des mesures recommandées.

Nous avons également obtenu des renseignements et des documents concernant les mesures recommandées jugées « non pertinentes » et « ne seront pas mises en œuvre », afin de déterminer le caractère raisonnable de la justification de ne pas les réaliser.

Nous avons mené nos travaux entre le 1er avril et le 31 août 2017, et nous avons obtenu une confirmation écrite des entités auditées qu'elles avaient fourni une mise à jour complète de l'état des recommandations formulées lors des audits initiaux.

Étant donné que ce suivi ne constitue pas un audit, nous ne pouvons être absolument certains que les mesures recommandées ont été mises en œuvre de façon efficace.

3.0 Constatations détaillées

3.1 Aperçu

Du total de 598 mesures recommandées dont nous prévoyions la mise en oeuvre après la publication de nos rapports annuels de 2012, 2013 et 2014, nous avons constaté que seulement environ la moitié avait été intégralement mise en oeuvre. Les autres mesures en étaient à diverses étapes de la mise en oeuvre, ou ne seront pas mises en oeuvre, après décision de l'entité auditée.

La **figure 1** fournit une ventilation complète de l'état des mesures recommandées dans nos rapports annuels de 2012, 2013 et 2014.

Nous sommes préoccupés par le fait qu'environ la moitié des 170 mesures recommandées formulées il y a cinq ans dans notre *Rapport annuel 2012*, et plus de la moitié des 158 formulées il y a quatre ans dans notre *Rapport annuel 2013*, n'avaient pas été mises en œuvre.

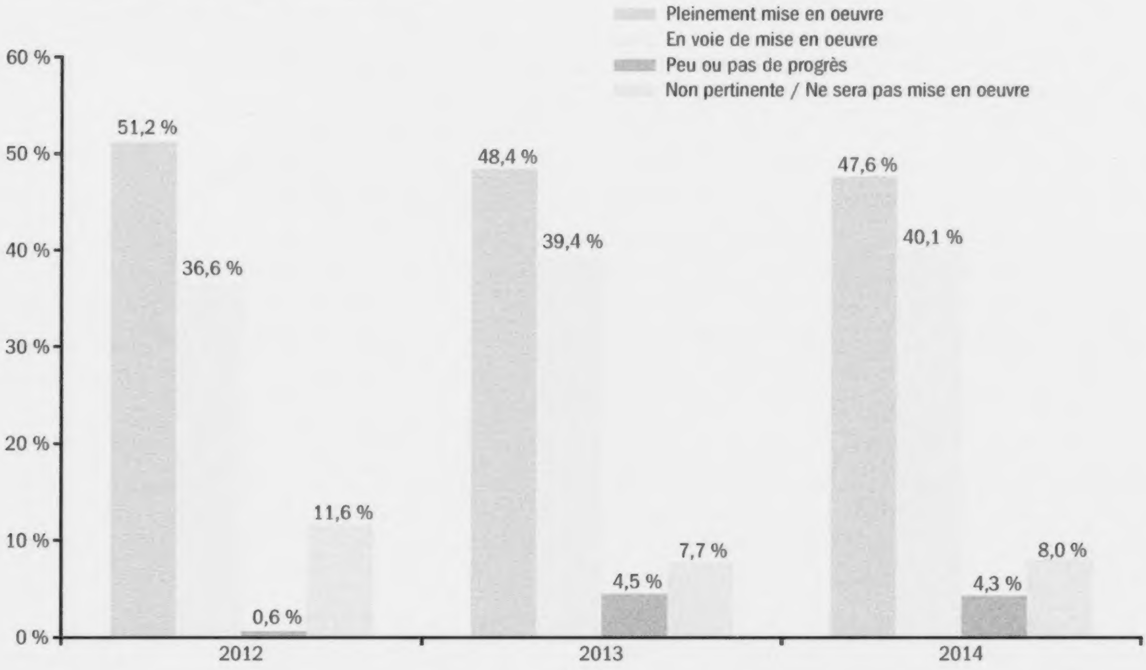
Bon nombre des mesures recommandées en suspens portent sur des sujets importants pour les Ontariens, comme la sécurité communautaire, les services sociaux, les soins de santé et la protection des enfants. L'**annexe 1** comprend un échantillon de recommandations que nous estimons importantes et qui n'ont pas été mises en oeuvre.

Aux fins d'analyse, nous avons réparti dans deux catégories les mesures recommandées en suspens dans ce que nous croyions être des délais raisonnables de mise en oeuvre pour les ministères et les organismes : deux ans (à court terme) ou cinq ans (à long terme).

En ce qui concerne les mesures à court terme, nous avons constaté que 47 % des 60 mesures recommandées formulées en 2012, 38 % des 74 formulées en 2013, et 39 % des 215 formulées en 2014 étaient encore en suspens.

Figure 1. État de la mise en oeuvre des mesures recommandées dans les rapports annuels de 2012, 2013 et 2014, au 31 mars 2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



3.2 Des entités auditées affichent de faibles taux de mise en oeuvre

Du total de 38 ministères, sociétés de la Couronne et organismes du secteur parapublic que nous avons audités en 2012, 2013 et 2014, sept avaient pleinement mis en oeuvre au moins 75 % des mesures recommandées, comme le montre la **figure 2**.

Les 31 autres entités avaient intégralement mis en oeuvre moins de 75 % des mesures recommandées, et huit d'entre elles en avaient mis en oeuvre moins de 25 %. Voici des exemples de mesures recommandées spécifiques qui n'avaient pas encore été mises en oeuvre et qui, selon nous, sont importantes.

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services sociaux

Le Ministère a mis en oeuvre 25 (54 %) des mesures recommandées, et 21 des 46 mesures recommandées dans deux audits menés entre 2012 et 2014 étaient en suspens. La majorité des 21 mesures en suspens se rapporte à l'audit des services correctionnels communautaires pour adultes et de la Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario décrit dans notre *Rapport annuel 2014*.

Ainsi, une mesure encore en suspens demandait au Ministère de réduire les taux de récidive des délinquants purgeant des peines dans la collectivité en ciblant stratégiquement les ressources, les programmes et les services aux délinquants à risque élevé.

Une autre mesure recommandait que le Ministère compare ses dépenses et les résultats du programme de supervision et de réadaptation des délinquants à ceux d'autres administrations, afin de déterminer si ses programmes offrent des services de façon rentable.

Ministère des Services sociaux et communautaires

Le Ministère a mis en oeuvre 16 (34 %) des mesures recommandées, et 31 des 47 mesures recommandées dans les audits de 2013 et de 2014 étaient en suspens. La plupart d'entre elles découlent de l'audit des services en établissement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, décrit dans notre *Rapport annuel 2014*.

Certaines recommandations en suspens portent sur l'accès aux soins et la qualité de ceux-ci; par exemple, l'une recommandait que le Ministère élabore un processus cohérent d'établissement de priorités à l'échelle provinciale afin d'assurer l'administration uniforme et équitable des services.

Une autre mesure recommandait que le Ministère veille à ce que l'information sur les temps d'attente soit systématiquement enregistrée afin d'améliorer la gestion des temps d'attente pour les services en établissement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle.

Une troisième mesure a recommandé que le Ministère veille à ce que tous les employés qui fournissent des soins directs aux personnes dans ces résidences se soumettent à une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables ainsi qu'à une vérification par le Centre d'information de la police canadienne.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nous avons présenté 112 mesures recommandées dans neuf audits de 2012 à 2014. Or, même si de nombreuses mesures sont en cours d'exécution, seulement 37 ont été pleinement mises en oeuvre. Parmi les mesures encore en suspens :

Soins palliatifs—Les 21 mesures recommandées en 2014 étaient encore en cours d'exécution; deux concernaient les soins fournis aux patients à domicile. Les mesures recommandaient notamment au Ministère d'examiner la répartition du personnel infirmier praticien afin d'être mieux en mesure de

Figure 2. Pourcentage des mesures recommandées dans les rapports annuels de 2012, 2013 et 2014 qui sont pleinement mises en oeuvre, par organisme, au 31 mars 2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Ministère ou organisme	Pourcentage de mise en oeuvre (%)
Organisme ayant plus de 31 mesures recommandées	
Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration	70
Ministère de l'Éducation	57
Hôpitaux (3)[1]	54
Ministère de la Sécurité communautaire et des Services sociaux	54
Conseils scolaires (6)[1]	36
Ministère des Services sociaux et communautaires	34
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	33
Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse	28
Organismes ayant de 11 à 30 mesures recommandées	
Ontario Power Generation	100
Ministère des Finances	82
Commission des services financiers de l'Ontario	72
Infrastructure Ontario	64
Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique	63
Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs	62
Metrolinx	53
Universités (3)[1]	42
Commission de l'énergie de l'Ontario	33
Ministère de l'Énergie	20
Organismes ayant d'une à dix mesures recommandées	
Centre d'accès aux soins communautaires (3)[1, 2]	100
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité	100
Action Cancer Ontario	67
Commission ontarienne des libérations conditionnelles	67
Ministère du Procureur général	38
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts	22
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle	0
Ministère de l'Infrastructure	0
Ministère de la Condition féminine	0

Taux de mise en oeuvre d'au moins 75 %

Taux de mise en oeuvre de 50 % à 74 %

Taux de mise en oeuvre inférieur à 50 %

1. Taux de mise en oeuvre d'entités distinctes du secteur parapublic :
   - Hôpitaux : Providence Healthcare, 64 %; Hamilton Health Sciences, 57 %; Hôpital d'Ottawa, 38 %
   - Conseils scolaires : Algoma, 89 %; Lakehead, 67 %; Hamilton-Wentworth, 30 %; Kawartha Pine Ridge, 13 %; York Catholic, 10 %; Trillium Lakelands, 10 %
   - Universités : Institut universitaire de technologie de l'Ontario, 63 %; Université de Toronto, 33 %; Université Brock, 29 %
   - Centres d'accès aux soins communautaires : Centre-Est, 100 %; Nord-Est, 100 %; Waterloo Wellington, 100 %
2. Maintenant connus sous le nom de réseaux locaux d'intégration des services de santé.

fournir aux patients l'accès aux soins palliatifs à domicile; et qu'il envisage des options pour promouvoir la prestation de soins palliatifs, tels que la création d'autres équipes de soins palliatifs pour aider les médecins de famille qui offrent des soins palliatifs à domicile.

Vaccination—Le Ministère n'avait pas encore examiné la structure de prestation du programme de vaccination, ni envisagé d'autres options de prestation afin d'améliorer l'efficience et la rentabilité, comme nous l'avons recommandé dans notre *Rapport annuel 2014*.

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Le Ministère a mis en oeuvre seulement 11 des 39 mesures recommandées dans nos rapports annuels de 2012 et 2013. Les questions préoccupantes comprenaient :

Programme de services de justice pour la jeunesse—Une mesure recommandée dans notre *Rapport annuel 2012* exigeait du Ministère qu'il s'assure que les plans de gestion des cas mentionnent des objectifs précis, ainsi que des programmes et services recommandés pour régler les problèmes liés aux jeunes à risque.

Services et soutiens aux enfants autistes—Certaines recommandations formulées en 2013 portaient sur l'accès aux soins, notamment que le Ministère veille à ce que des critères précis en matière d'admissibilité, de continuation et de retrait soient élaborés pour les services d'intervention comportementale intensive et qu'ils soient appliqués de façon uniforme, et que le Ministère s'assure également qu'il applique systématiquement les lignes directrices du programme à tous ceux qui satisfont aux critères d'admissibilité.

3.3 La mise en oeuvre de certains types de recommandations semble prendre plus de temps

Nous avons catégorisé les mesures recommandées en 2012, 2013 et 2014 en fonction des enjeux examinés.

Un nombre considérable de ces mesures étaient liées à l'efficacité/rentabilité, ainsi qu'à l'amélioration de la surveillance et de la supervision. Il serait possible d'améliorer l'optimisation des ressources pour les services offerts. De plus, une surveillance et une supervision améliorées sont nécessaires pour accroître l'optimisation des ressources lorsque les services sont fournis par les ministères, les organismes et les tierces parties.

Comme le montre la **figure 3**, les catégories ayant les taux de mise en oeuvre les plus élevés sont celles qui portent sur les ressources humaines, l'efficience, les contrôles internes et la conformité.

Les catégories qui affichaient les plus faibles taux de mise en oeuvre portaient sur les rapports publics, l'accès aux soins ou aux services, l'efficacité ou la rentabilité, ainsi que l'éducation et la promotion.

3.4 Certaines recommandations ne seront pas mises en œuvre

Du total de 622 mesures recommandées en 2012, 2013 et 2014, 55 ne sont plus pertinentes ou ne seront pas mises en oeuvre par les organismes visés.

Dans 24 cas, nous sommes d'accord avec les raisons avancées par les entités auditées pour ne pas effectuer la mise en oeuvre. Dans la plupart des cas, la principale raison était que les modifications législatives ou de programmes à venir rendent les recommandations plus applicables. Dans d'autres cas, l'entité a utilisé une approche alternative pour traiter la question identifiée plutôt que de mettre en œuvre l'action spécifique dans notre recommandation.

Nous continuons de croire que les 31 autres mesures recommandées que nous énumérons à

Figure 3. Taux de mise en œuvre par catégorie de mesures recommandées dans les rapports annuels de 2012, 2013 et 2014, au 31 mars 2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Catégorie	Nbre total de mesures recommandées pertinentes (A)	Nbre de mesures recommandées pleinement mises en oeuvre (B)	Mesures recommandées pleinement mises en oeuvre / Total des mesures recommandées (%)
Ressources humaines	8	7	88
Efficience	10	8	80
Contrôles internes	24	17	71
Conformité	46	31	67
Collecte/Analyse de données	20	12	60
Application de la loi	15	9	60
TI	11	6	55
Surveillance ou supervision	109	60	55
Qualité des soins ou des services	44	22	50
Économie/Financement/Coûts	67	33	50
Gouvernance	31	14	45
Éducation/Promotion	30	13	43
Efficacité ou rentabilité	124	50	41
Accès aux soins/services	56	21	38
Rapports publics	4	1	25

l'**annexe 2** devraient être mises en oeuvre. Plus de la moitié d'entre elles visent l'amélioration de la surveillance ou de la supervision, ou portent sur l'efficacité ou la rentabilité des programmes ou services.

3.5 Amélioration du taux de mise en oeuvre après deux ans des mesures recommandées visant l'optimisation des ressources

Deux ans après l'exécution d'un audit de l'optimisation des ressources, notre Bureau effectue un audit de suivi des progrès réalisés par les ministères et les organismes du secteur parapublic dans la mise en oeuvre de nos recommandations. Le taux moyen de mise en oeuvre après deux ans des ministères et des organismes parapublics n'a cessé de croître. Par exemple, le taux de mise en œuvre au moment de nos suivis après deux ans affiche une tendance à la hausse : 20 % en 2012, 29 % en 2013 et 40 % en 2014.

4.0 Suivi des recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics en 2015 et au début 2016

Depuis 2015, notre Bureau aide le Comité permanent des comptes publics (le Comité) à faire le suivi de l'état d'avancement des mesures qu'il recommande aux entités auditées. Le Comité a formulé 115 mesures recommandées en 2015 et jusqu'en avril 2016.

Les entités auditées ont intégralement mis en œuvre environ 65 % des mesures recommandées par le Comité au cours de cette période. Les 35 % autres sont à diverses phases de mise en oeuvre, ou l'entité a déterminé que la mesure recommandée ne sera pas mise en oeuvre (comme il est mentionné à la **section 4.2**).

La **figure 4** fournit la ventilation de l'état des mesures recommandées par le Comité d'avril 2015 jusqu'à avril 2016.

4.1 Certaines entités affichent un meilleur bilan que d'autres pour la mise en oeuvre des recommandations du Comité

La **figure 5** montre que sur les 15 ministères ou organismes visés par les rapports du Comité déposés en 2015 jusqu'à avril 2016, sept avaient pleinement mis en oeuvre au moins 70 % des mesures recommandées par le Comité. En tout, 15 ministères et organismes étaient visés dans les 10 rapports suivants du Comité :

- Lutte contre la violence faite aux femmes
- Ressources humaines d'Ontario Power Generation
- Ressources humaines dans le domaine de la santé
- Programmes de dépistage du cancer
- Régimes de retraite et services financiers
- Diversification des modes de financement et d'approvisionnement
- Initiative des compteurs intelligents
- Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle
- Éducation des élèves autochtones
- Comptes publics de la province

Le ministère de l'Infrastructure et Ontario Power Generation ont mis en oeuvre toutes les recommandations en suspens. Les huit autres entités avaient pleinement mis en œuvre moins de 70 % des mesures recommandées par le Comité; deux d'entre elles en avaient mis en œuvre moins de 25 %.

Figure 4. État de la mise en oeuvre des mesures recommandées par le Comité permanent des comptes publics de mars 2015 à avril 2016, au 31 mars 2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

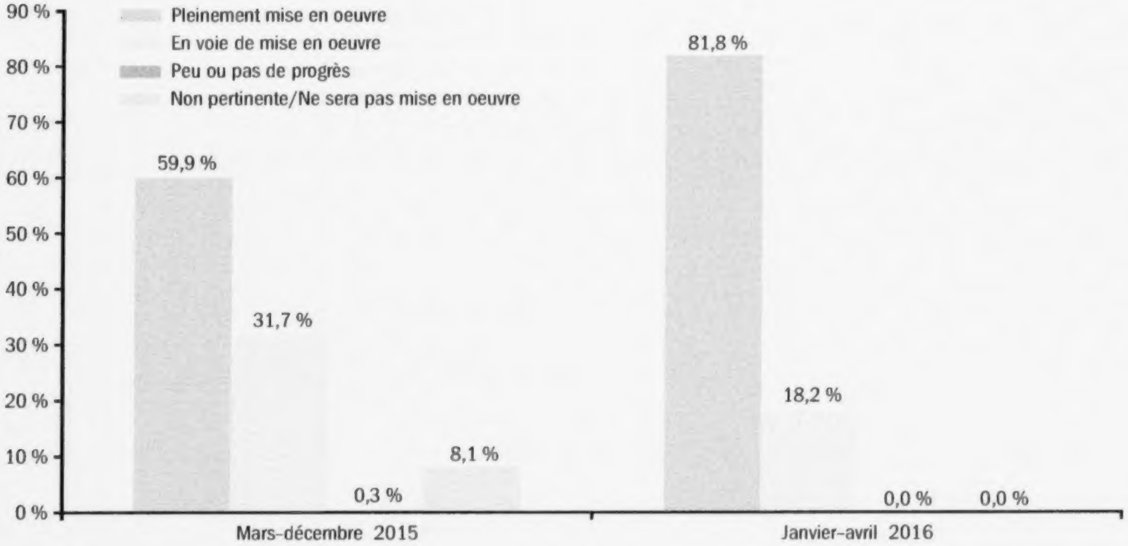


Figure 5. Pourcentage des mesures recommandées par le Comité permanent des comptes publics de mars 2015 à avril 2016 qui sont pleinement mises en oeuvre dans chaque organisme, au 31 mars 2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Ministère ou organisme	Nbre de mesures recommandées (A)	Nbre de mesures recommandées pleinement mises en oeuvre (B)	Taux de mise en oeuvre (B/A) (%)
Ministère de l'Infrastructure	2	2	100
Ontario Power Generation	17	17	100
Action Cancer Ontario	10	9	90
Ministère de l'Énergie	9	8	89
Ministère de l'Éducation	6	5	83
Secrétariat du Conseil du Trésor	5	4	80
Infrastructure Ontario	10	7	70
Commission des services financiers de l'Ontario	18	10	56
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle	2	1	50
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	14	6	43
Université (3)*	12	4	33
Ministère des Services sociaux et communautaires	11	2	18
Ministère de la Condition féminine	3	0	0

Taux de mise en oeuvre d'au moins 75 %

Taux de mise en oeuvre de 50 % à 74 %

Taux de mise en oeuvre inférieur à 50 %

* Taux de mise en oeuvre dans les universités :
- Institut universitaire de technologie de l'Ontario, 33 %
- Université de Toronto, 25 %
- Université Brock, 25 %

4.2 Certaines recommandations du Comité ne seront pas mises en oeuvre

Du total de 115 mesures recommandées par le Comité, 10 ne seront pas mises en oeuvre par les entités responsables, ou ne sont plus pertinentes.

Nous sommes d'accord avec la justification des entités pour cinq des mesures recommandées qui ne seront pas mises en oeuvre. La principale raison donnée est que les modifications législatives proposées éliminent la pertinence des recommandations.

Toutefois, nous continuons de croire que les cinq mesures restantes énumérées à l'**annexe 3** devraient être mises en oeuvre. En général, ces cinq mesures obligeaient l'entité à évaluer la qualité des services fournis, ou à divulguer plus d'information au public.

Chapitre 4

Annexe 1 : Exemples de mesures recommandées en 2012-2013 qui n'ont pas été mises en oeuvre

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Année d'audit	Section du rapport	Ministère/ Organisme	N^os de recommandations	Mesure recommandée	Catégorie de mesure recommandée
2012	3.01 Programmes de dépistage du cancer	Action Cancer Ontario	5	Pour faire en sorte que les Ontariens reçoivent des services de dépistage du cancer de qualité, Action Cancer Ontario doit collaborer avec le Ministère pour obtenir des données de dépistage lui permettant d'examiner et d'évaluer le travail de tous les fournisseurs de services et de mesurer les résultats par rapport aux normes d'assurance de la qualité pertinentes.	Qualité des soins/des services
2012	3.03 Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	5	Pour s'assurer que les gens reçoivent des services de chirurgie bariatrique adéquats et de qualité en temps opportun partout dans la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit envisager de fournir des renseignements au public sur le temps moyen écoulé entre l'aiguillage par un médecin et la fin des évaluations préchirurgicales requises.	Accès aux soins/aux services
2012	3.05 Éducation des élèves autochtones	Ministère de l'Éducation	3	Pour évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs et des mesures des résultats définis dans le Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires doivent examiner périodiquement les progrès accomplis dans la réduction de l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones pour que des stratégies additionnelles ou parallèles puissent être mises en oeuvre au besoin.	Efficacité/ Rentabilité
2012	3.08 Processus de placement en foyer de soins de longue durée	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	3	Pour mieux s'assurer que les clients ont suffisamment d'information sur le processus de placement en foyer de soins de longue durée (SLD) et les temps d'attente pour l'admission dans un foyer de SLD, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les centres d'accès aux soins communautaires (CASC), doit fournir au public des renseignements détaillés sur le processus d'admission en foyer de SLD et les politiques mises en place pour assurer une administration équitable du processus.	Éducation/ Promotion
2012	3.12 Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle	1	Pour faire en sorte que les administrateurs et les étudiants disposent d'une information suffisante leur permettant de prendre des décisions éclairées et pour que tous les membres du corps professoral reçoivent la rétroaction requise afin d'améliorer la qualité de leur enseignement, les universités doivent veiller à ce que les membres du corps professoral, y compris les chargés de cours, reçoivent régulièrement une rétroaction constructive sur l'efficacité de leur enseignement, et les encourager à poursuivre au besoin leur perfectionnement professionnel.	Efficacité/ Rentabilité

Année d'audit	Section du rapport	Ministère/ Organisme	N^{bre} de recommandations	Mesure recommandée	Catégorie de mesure recommandée
2013	3.03 Stratégie visant des écoles saines	Ministère de l'Éducation	1	Pour aider à faire en sorte que l'offre d'aliments sains dans les écoles contribue à l'adoption de meilleures habitudes alimentaires par les élèves et favorise l'atteinte des objectifs consistant à améliorer la santé des élèves et le rendement scolaire de ceux-ci, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires doivent élaborer des stratégies uniformes et efficaces pour surveiller la conformité à la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles, et plus particulièrement s'assurer que tous les produits vendus dans les écoles satisfont aux normes nutritionnelles de la politique.	Surveillance/ Supervision
2013	3.03 Stratégie visant des écoles saines	Ministère de l'Éducation	2	Afin d'accroître de façon sécuritaire l'activité physique et de favoriser une réduction de la sédentarité ainsi que l'amélioration du rendement scolaire, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires doivent établir des objectifs et des cibles concernant l'augmentation de l'activité physique dans les écoles et, de manière périodique, surveiller et mesurer les progrès réalisés et faire rapport à leur sujet.	Efficacité Rentabilité
2013	3.06 Écoles privées	Ministère de l'Éducation	3	Afin de s'assurer que des politiques et des procédures sont en place pour vérifier que les écoles privées qui accordent des crédits octroient les crédits et les diplômes conformément aux politiques ministérielles, y compris le curriculum de la 9^e à la 12^e année, le ministère de l'Éducation doit établir des procédures efficaces en vue de repérer les écoles privées qui omettent à maintes reprises de se conformer aux politiques ministérielles, d'effectuer un suivi et de prendre rapidement des mesures visant ces écoles.	Application de la loi
2013	3.08 Services de réadaptation dans les hôpitaux	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	1	Pour mieux s'assurer que les Ontariens qui ont besoin de réadaptation aient un accès équitable aux services, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé pour établir un système coordonné à l'échelle provinciale pour les services de réadaptation intensive (de court terme) et lente (de long terme) à l'intention des patients hospitalisés, ainsi que tous les services offerts dans la collectivité aux patients externes.	Accès aux soins/aux services
2013	3.10 Lutte contre la violence faite aux femmes	Ministère de la Condition féminine	1	Pour évaluer si le Plan d'action contre la violence familiale et le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel ont réduit la violence familiale et la violence à caractère sexuel et amélioré les soutiens offerts aux femmes qui ont été victimes de violence et à leurs enfants, la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario doit veiller à ce que les engagements contenus dans les plans d'action s'accompagnent d'objectifs ou de cibles mesurables et à ce que les progrès à cet égard fassent l'objet d'une évaluation et d'un compte rendu à intervalles réguliers.	Efficacité/ Rentabilité

Annexe 2 : Recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014 désignées « Ne sera pas mise en œuvre » et qui devraient l'être selon la vérificatrice générale

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
2012				
3.02 : Poursuites criminelles	Ministère du Procureur général	**Recommandation 3–Mesure 1** Pour s'assurer que la charge de travail des procureurs de la Couronne leur donne la souplesse voulue pour consacrer à peu près le même temps aux accusations de nature semblable, la Division du droit criminel doit établir des points de référence permettant de déterminer ce qui devrait être une charge de travail raisonnable pour chaque procureur de la Couronne.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2017	La Division du droit criminel s'appuie sur des données de comparaison et non sur des points de référence particuliers. Par conséquent, cette recommandation ne sera pas mise en oeuvre.
3.05 : Éducation des élèves autochtones	Ministère de l'Éducation	**Recommandation 3–Mesure 1** Pour évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs et des mesures des résultats définis dans le Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires doivent établir des données de référence pour les objectifs et les mesures des résultats définis dans le Cadre ainsi que des objectifs réalistes et mesurables.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2017	Le Ministère a établi des points de référence et des cibles de rendement pour trois des 10 mesures du rendement mentionnées dans le Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits de 2007. Le Ministère ne dispose d'aucune cible ni d'aucun point de référence pour les sept autres mesures de rendement qualitatives. Les résultats sont publiés aux trois ans.
	Conseil scolaire de district de Kawartha Pine Ridge	**Recommandation 5–Mesure 1** Afin d'améliorer les résultats scolaires des élèves des Premières Nations vivant dans des réserves, le ministère de l'Éducation et, s'il y a lieu, les conseils scolaires doivent élaborer des modèles normalisés d'ententes sur les frais de scolarité et des lignes directrices qui peuvent être utilisés par tous les conseils, et vérifier périodiquement si des ententes valables sur les frais de scolarité sont en place avec toutes les bandes.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2017	Le conseil scolaire de district de Kawartha Pine Ridge a mentionné qu'il n'utilisait pas de modèle normalisé d'entente sur les frais de scolarité, car il négocie des contrats convenus mutuellement par lui et chacun des trois territoires des Premières Nations.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
3.06 : Établissements de santé autonomes	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	**Recommandation 3—Mesure 3** Pour mieux s'assurer que les établissements de santé autonomes fournissent des services conformes aux normes de qualité de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) et satisfont à d'autres obligations établies par la loi, le Ministère doit songer à inclure des attentes supplémentaires dans son protocole d'entente avec l'Ordre, par exemple demander que les résultats des évaluations des établissements éprouvant des problèmes graves lui soient transmis plus rapidement.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2017	Le Ministère n'a pas fixé d'échéance. Il a mentionné que chaque évaluation est distincte et diffère des autres. Une échéance est donc difficilement applicable et pourrait entraîner de la précipitation, alors que pour avoir des constatations et recommandations solides et valables, il faut un travail minutieux, détaillé et exhaustif. Le Ministère a signalé qu'aux termes de l'échéancier global d'évaluation, il y a une surveillance et un suivi des sous-processus afin d'obtenir des réponses rapidement.
3.10 : Police provinciale de l'Ontario	Ministère de la Sécurité communautaire et des Services sociaux	**Recommandation 4—Mesure 2** Afin d'assurer que les fonctions et responsabilités autres que policières sont assumées selon le meilleur rapport coût-efficacité possible, la Police provinciale de l'Ontario doit établir des objectifs de réduction des coûts et un échéancier connexe pour désigner les postes devant être occupés par des civils ou des agents, selon les fonctions du poste.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2017	La Police provinciale de l'Ontario a signalé qu'elle ne fixera pas d'objectifs de réduction des coûts ni d'échéancier pour désigner les postes devant être occupés par des civils ou des agents, essentiellement en raison des complexités des politiques sur les RH.
		Recommandation 4—Mesure 3 Afin d'assurer que les fonctions et responsabilités autres que policières sont assumées selon le meilleur rapport coût-efficacité possible, la Police provinciale de l'Ontario doit réaffecter les agents qui occupent actuellement des postes civils vers des tâches policières de première ligne, dans la mesure du possible.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2014	La Police provinciale de l'Ontario nous a informés que les postes font l'objet d'un examen lorsqu'ils deviennent vacants. Dans certains cas, ces postes sont occupés par des agents qui bénéficient de mesures d'adaptation et pourraient ne jamais reprendre leurs tâches policières de première ligne. Ces agents doivent obtenir une autorisation de leur médecin avant de pouvoir reprendre des tâches policières de première ligne.
		Recommandation 10—Mesure 2 Pour assurer que ses ressources policières sont axées sur ses principaux objectifs en matière d'efficacité des services policiers, la Police provinciale de l'Ontario doit surveiller les délais d'intervention moyens des agents suite aux appels de service pour chaque détachement afin d'assurer que ces délais sont opportuns, notamment en ce qui a trait aux appels hautement prioritaires et pendant les périodes de demande de pointe.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2014	Nous avons appris que la Police provinciale de l'Ontario croit toujours qu'il est problématique d'effectuer la surveillance des délais d'intervention et d'établir de possibles objectifs, en raison des grandes différences géographiques entre les secteurs de détachement de la province. De plus, la Police affirme qu'à l'heure actuelle, la surveillance des délais d'intervention n'est pas une fonction de son système de répartition assistée par ordinateur.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
		Recommandation 11–Mesure 1 Afin d'assurer que ses deux principaux systèmes d'information contiennent des renseignements exacts que la direction peut utiliser avec confiance pour gérer ses activités policières et l'application des règlements de la circulation et pour produire des rapports connexes, la Police provinciale de l'Ontario doit évaluer dans quelle mesure les données critiques relatives aux événements et aux appels de service, qui sont contenues dans le Système de gestion des documents (SGD) et le système DAR (Daily Activity Reporting), ne concordent pas.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2014	En 2014, la Police provinciale de l'Ontario n'avait pas réglé les écarts signalés dans notre rapport d'audit de 2012 ni mis en oeuvre de plans pour effectuer le rapprochement des renseignements des deux bases de données. Par conséquent, la Police provinciale de l'Ontario a un risque plus élevé lié à l'exactitude et à la fiabilité des renseignements qu'elle publie, ainsi qu'à l'utilité des renseignements publiés fondés sur ses activités et utilisés pour la prise de décisions.
		Recommandation 11–Mesure 2 Afin d'assurer que ses deux principaux systèmes d'information contiennent des renseignements exacts que la direction peut utiliser avec confiance pour gérer ses activités policières et l'application des règlements de la circulation et pour produire des rapports connexes, la Police provinciale de l'Ontario doit réfléchir à la pertinence d'une approbation régulière par les superviseurs des données saisies par les agents au cours d'une journée ou d'une semaine, afin de réduire au minimum les incohérences et les inexactitudes des données entre les deux systèmes.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2014	La Police provinciale de l'Ontario nous a informés qu'elle a décidé de ne pas exiger des superviseurs une approbation régulière des données saisies par les agents au cours d'une journée ou d'une semaine pour accroître l'exactitude des données, car cela nécessiterait beaucoup de temps pour les superviseurs, qui ont déjà une lourde charge de travail. La Police provinciale de l'Ontario prévoit maintenir sa pratique d'exiger que le superviseur approuve les heures supplémentaires consignées par les agents et de s'assurer chaque semaine que les agents ont mis à jour le système DAR (Daily Activity Reporting), mais sans vérifier ni approuver les données saisies par l'agent. La Police provinciale a mentionné qu'elle avait récemment intensifié le recours au personnel civil pour effectuer la saisie de données des agents dans le SGD. Cela devrait améliorer la saisie des données, car le personnel civil fait l'objet d'une supervision directe.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
3.12 : Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle	Université de Toronto	**Recommandation 1–Mesure 4** Pour faire en sorte que les administrateurs et les étudiants disposent d'une information suffisante leur permettant de prendre des décisions éclairées et pour que tous les membres du corps professoral reçoivent la rétroaction requise afin d'améliorer la qualité de leur enseignement, les universités doivent veiller à ce que les membres du corps professoral, y compris les chargés de cours, reçoivent régulièrement une rétroaction constructive sur l'efficacité de leur enseignement, et les encourager à poursuivre au besoin leur perfectionnement professionnel.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2017	L'Université a affirmé qu'elle n'avait pas de plans à court terme de rendre obligatoire l'évaluation annuelle du rendement pour les chargés de cours.
	Institut universitaire de technologie de l'Ontario	**Recommandation 1–Mesure 3** Pour faire en sorte que les administrateurs et les étudiants disposent d'une information suffisante leur permettant de prendre des décisions éclairées et pour que tous les membres du corps professoral reçoivent la rétroaction requise afin d'améliorer la qualité de leur enseignement, les universités doivent fournir aux étudiants le résumé des résultats des évaluations des cours, afin de les aider à prendre des décisions éclairées concernant leur choix de cours.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2017	L'Université a affirmé qu'elle ne publiera pas les évaluations de cours. L'Université a signalé avoir pris d'autres mesures pour aider les étudiants à prendre des décisions concernant leur choix de cours, notamment la mise en oeuvre d'un nouveau calendrier qui permet aux étudiants d'avoir accès à des renseignements sur les cours et les programmes à l'aide de n'importe quel appareil pour consulter les renseignements pertinents et ceux sur les cours qui sont importants pour leurs études.
2013				
3.06 : Écoles privées	Ministère de l'Éducation	**Recommandation 1–Mesure 3** Pour aider à faire en sorte que les élèves des écoles privées reçoivent un enseignement satisfaisant dans un environnement sain et sécuritaire, et pour s'assurer que les écoles privées se conforment aux politiques ministérielles et à la loi, le ministère de l'Éducation doit procéder à la revalidation des écoles privées tous les ans ou à intervalles réguliers pour s'assurer que l'information fournie est exacte et annuler l'autorisation de faire fonctionner les écoles qui ne correspondent pas à la définition d'école privée et ne satisfont pas aux exigences générales visant les écoles privées.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2015	Le Ministère a déclaré qu'il n'entend pas se pencher sur la possibilité de mettre en oeuvre notre recommandation de procéder à la revalidation de toutes les écoles privées, car sa priorité est de procéder à l'inspection des écoles privées accordant des crédits. Dans le cas des écoles élémentaires et des écoles secondaires n'accordant pas de crédits, le Ministère continuera à s'en tenir à l'information produite par ces écoles.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
		Recommandation 1–Mesure 4 Pour aider à faire en sorte que les élèves des écoles privées reçoivent un enseignement satisfaisant dans un environnement sain et sécuritaire, et pour s'assurer que les écoles privées se conforment aux politiques ministérielles et à la loi, le ministère de l'Éducation doit permettre aux agents d'éducation d'accéder au Système d'information scolaire de l'Ontario pour, par exemple, rapprocher et valider les données sur les inscriptions.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2015 pour les écoles n'accordant pas de crédits	Le Ministère a indiqué ne pas avoir l'intention de valider et de rapprocher les renseignements soumis par les écoles n'accordant pas de crédits parce que sa priorité est de veiller à ce que les écoles accordant des crédits satisfassent aux exigences du Ministère.
		Recommandation 1–Mesure 5 Pour aider à faire en sorte que les élèves des écoles privées reçoivent un enseignement satisfaisant dans un environnement sain et sécuritaire, et pour s'assurer que les écoles privées se conforment aux politiques ministérielles et à la loi, le ministère de l'Éducation doit recenser tous les emplacements des écoles privées et vérifier qu'ils sont tous conformes aux politiques ministérielles et à la loi.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2015 pour les écoles n'accordant pas de crédits	Le Ministère autorise toujours les écoles n'accordant pas de crédits à exploiter les 93 sites additionnels signalés en vertu de l'Avis d'intention de faire fonctionner une école privée. Le Ministère ne prévoit pas valider ni inspecter ces sites additionnels.
		Recommandation 4–Mesure 3 Pour aider à faire en sorte que des renseignements suffisants soient soumis aux fins d'une surveillance efficace du secteur des écoles privées, et pour assurer la conformité aux lois et aux politiques connexes, le ministère de l'Éducation doit analyser l'information reçue pour mettre en exergue les sujets de préoccupation potentiels et déterminer si les élèves des écoles privées progressent de manière appropriée.	« Ne sera pas mise en oeuvre », décision de 2015 pour les écoles n'accordant pas de crédits	Dans le cas des écoles n'accordant pas de crédits, le Ministère n'analyse pas les données afin de dégager les préoccupations potentielles de ces écoles, sa priorité demeurant les écoles accordant des crédits.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
		Recommandation 5–Mesure 1 Pour faire en sorte que les diplômes d'études secondaires de l'Ontario et les certificats du Mérite scolaire de l'Ontario soient décernés uniquement aux élèves ayant satisfait aux conditions de leur obtention, et pour s'assurer que des mesures de contrôle adéquates sont en place concernant leur distribution, le ministère de l'Éducation doit rapprocher le nombre de diplômes et de certificats demandés et le nombre d'élèves de dernière année déclarés à chaque école privée, et faire enquête sur les écarts déraisonnables.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2015 pour le certificat du Mérite scolaire de l'Ontario	Certaines écoles privées ont demandé un nombre égal de certificats du Mérite scolaire et de diplômes, donnant à penser que tous leurs diplômés obtiendraient une moyenne de 80 %. Le Ministère entendait continuer à délivrer autant de certificats que le nombre total de diplômes attribués. Et les inspecteurs vérifieraient si les certificats ont été remis à des étudiants qui ont obtenu une moyenne de 80 %.
		Recommandation 7–Mesure 1 Pour aider à faire en sorte que les élèves des écoles privées reçoivent un enseignement satisfaisant et qu'ils aient la possibilité de réaliser leur potentiel et de devenir des citoyens possédant de solides compétences et connaissances qui contribueront au bien-être de la société où ils vivent, le ministère de l'Éducation doit examiner les options visant à accroître la participation des écoles privées aux tests normalisés	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2015	À l'heure actuelle, le Ministère n'envisage pas d'accroître la participation des écoles privées aux tests normalisés, car des modifications à la Loi s'imposent en vue d'obliger les écoles privées à y participer.
		Recommandation 7–Mesure 2 Pour aider à faire en sorte que les élèves des écoles privées reçoivent un enseignement satisfaisant et qu'ils aient la possibilité de réaliser leur potentiel et de devenir des citoyens possédant de solides compétences et connaissances qui contribueront au bien-être de la société où ils vivent, le ministère de l'Éducation doit analyser les résultats aux tests des élèves des écoles privées et prendre les mesures qui s'imposent lorsque les résultats donnent à penser que ces élèves ne reçoivent pas un enseignement de qualité.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2015 pour les tests de 3e, 6e et 9e années de l'OQRE	Le Ministère n'analysera pas les résultats des tests de 3e, 6e et 9e années de l'OQRE, car ce ne sont pas toutes les écoles qui y participent et les écoles élémentaires et secondaires n'accordant pas de crédits ne font pas l'objet d'une inspection.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
3.08 : Services de réadaptation dans les hôpitaux	Providence Healthcare	**Recommandation 2–Mesure 5** Pour mieux s'assurer que les services de réadaptation aux patients hospitalisés répondent aux besoins de la façon la plus efficiente et la plus équitable possible, les hôpitaux doivent assurer le suivi et la surveillance de l'information sur le délai avant qu'un patient puisse occuper une place qui vient de se libérer.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2015	L'hôpital a mentionné que le délai est de moins de deux heures, en raison de la planification préalable des admissions et des mises en congé qui ont lieu le même jour. Il n'était donc pas nécessaire de faire le suivi du délai qui s'écoule entre le moment où une place se libère et celui où elle est occupée par un nouveau patient.
	Hôpital d'Ottawa			L'hôpital a indiqué qu'il planifie le moment où les patients sont admis et mis en congé, et que le délai est donc de moins d'une journée. Par conséquent, il nous a dit qu'il ne mettrait pas en oeuvre cette recommandation.
		Recommandation 3–Mesure 2 Pour mieux s'assurer que les patients ont accès rapidement aux services aux patients externes dont ils ont besoin, les hôpitaux doivent évaluer la nécessité ainsi que les coûts et les avantages de la prestation de services le soir et la fin de semaine	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2017	Selon l'hôpital, les fonds sont insuffisants pour offrir des services le soir et la fin de semaine. Par conséquent, la recommandation ne sera pas mise en oeuvre.
3.09 : Service Ontario	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs	**Recommandation 1–Mesure 2** Pour aider à réduire davantage les coûts de prestation de services, ServiceOntario doit mieux identifier les raisons pour lesquelles les gens optent pour le service en personne plutôt qu'en ligne et examiner les modifications qu'il pourrait apporter, notamment à sa stratégie d'établissement des droits, afin de promouvoir une plus grande utilisation d'Internet.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2015	ServiceOntario nous a signalé qu'il avait écarté la possibilité de recourir à des barèmes de droits différentiels, car, pour réviser les droits des services, il fallait obtenir un arrêté du ministre et l'approbation du Conseil du Trésor. ServiceOntario a aussi indiqué qu'il avait déjà présenté de telles demandes dans le passé, mais pas récemment, et qu'elles n'avaient pas été approuvées.
		Recommandation 4–Mesure 1 Pour améliorer les services et la sécurité entourant la délivrance et la gestion des licences, certificats, enregistrements et permis qu'il administre, ServiceOntario doit auditer un nombre suffisant de répondants qui garantissent les demandes de certificat de naissance.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2015	En 2014, ServiceOntario a effectué une analyse de l'efficacité des audits des répondants des demandes de certificat de naissance. Il en est venu à la conclusion que l'audit des répondants n'ajoutait pas de valeur au processus courant d'examen des demandes pour ce qui est de la vérification de l'admissibilité des demandeurs. ServiceOntario a indiqué que le processus actuel d'audit des répondants ne sert qu'à vérifier les qualités du répondant et non à déterminer si le demandeur a droit à un certificat de naissance ou si l'information fournie à propos du demandeur est correcte. On a donc mis fin au processus d'audit en août 2014.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
		Recommandation 6–Mesure 2 ServiceOntario doit aussi tester périodiquement sa copie du logiciel de programme d'enregistrement foncier.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2015	ServiceOntario a décidé de ne pas tester périodiquement et de façon indépendante le code source, car les coûts sont trop élevés. Il s'en remettra plutôt aux audits annuels d'un auditeur externe afin de continuer à valider l'efficacité des contrôles opérationnels de Teranet au titre des services électroniques d'enregistrement foncier.
3.10 : Lutte contre la violence faite aux femmes	Ministère des Services sociaux et communautaires	**Recommandation 2–Mesure 1** Pour s'assurer que les services fournis par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert aux femmes maltraitées et à leurs enfants respectent une norme de qualité acceptable et raisonnablement constante, le ministère des Services sociaux et communautaires doit établir des normes de qualité acceptables pour les services des refuges, plus particulièrement en ce qui a trait aux niveaux de dotation minimums.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2017	Le Ministère a signalé qu'il n'établira pas de niveaux de dotation minimums. Selon lui, au niveau opérationnel quotidien, les organismes sont mieux placés pour déterminer la composition et les niveaux de dotation rentables et qui répondent ou dépassent les attentes en matière de prestation de services aux femmes dans le besoin. Chaque refuge élabore ses propres procédures opérationnelles pour des niveaux de dotation adéquats, en fonction de ses ressources, des besoins des résidentes et du personnel, des programmes fournis et des priorités. Les centres sont tenus de déclarer les coûts liés à l'effectif et aux salaires.
		Recommandation 5–Mesure 1 Pour s'assurer de combler les besoins des femmes maltraitées et ceux de leurs enfants en matière de services, le ministère des Services sociaux et communautaires doit exiger que les organismes tiennent à jour des listes d'attente pour leurs services.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2017	Le Ministère a consulté le groupe consultatif d'intervenants sur lutte contre la violence faite aux femmes (LVFF) au sujet de la faisabilité de recueillir des renseignements supplémentaires sur les listes d'attente de tous les organismes et programmes de LVFF, ainsi que sur les méthodes qu'ils utilisent pour la collecte de ces renseignements. Le groupe consultatif a souligné les nombreux problèmes liés à la tenue des listes d'attente et que les organismes de LVFF ont besoin d'une marge de manoeuvre pour décider de la meilleure façon de répondre aux besoins de leurs clientes, en fonction de leurs ressources. En outre, les listes d'attente ne sont pas pertinentes pour tous les types de services de LVFF. À la lumière de ces consultations, le Ministère a décidé de ne pas faire la collecte de données sur les listes d'attente en sus des renseignements déjà recueillis dans la trousse budgétaire des bénéficiaires de paiements de transfert et le sondage sur la satisfaction de la clientèle des services de prévention de la violence faite aux femmes.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
2014				
3.02 : Programme de garde d'enfants (garderies agréées)	Ministère de l'Éducation	**Recommandation 3–Mesure 2** Pour s'assurer d'inspecter les exploitants de garderie en temps opportun afin de vérifier qu'ils maintiennent leur conformité aux exigences législatives et fournissent des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit identifier les exploitants à risque élevé et élaborer une approche axée sur le risque afin de déterminer la façon d'inspecter ces exploitants de garderie et d'autres exploitants.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016 pour les agences de services de garde en milieu familial	Le Ministère n'a pas mis en œuvre l'approche par paliers pour les agences de services de garde en milieu familial. Il inspecte ces agences chaque année et se fie à celles-ci pour inspecter les centres de garde en milieu familial sous leur supervision au moins une fois par trimestre, comme l'exige la Loi.
		Recommandation 3–Mesure 4 Pour s'assurer d'inspecter les exploitants de garderie en temps opportun afin de vérifier qu'ils maintiennent leur conformité aux exigences législatives et fournissent des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit établir un calendrier des visites de façon à réduire leur prévisibilité.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016 pour les agences de services de garde en milieu familial	Les inspections de renouvellement des permis pour les exploitants existants continuent d'être exécutées seulement après que l'exploitant a soumis un formulaire de renouvellement parce que le Ministère, selon ce que nous a dit celui-ci, préfère effectuer des inspections uniquement lorsqu'il sait que l'exploitant continuera de fournir des services de garde. L'approche par paliers ne sera pas mise en œuvre pour les centres de garde d'enfants qui sont en exploitation depuis moins de trois ans et pour les agences de services de garde en milieu familial.
		Recommandation 7–Mesure 1 Pour mettre en place un réseau de garderies accessible, coordonné et de grande qualité en Ontario qui favorise le développement social, langagier et cognitif des enfants, le ministère de l'Éducation doit réévaluer les exigences scolaires des conseillers de programme à l'avenir afin de tenir compte de leur niveau de scolarité et d'expérience en garderie.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2017	Le Ministère a signalé que les exigences scolaires des conseillers de programme ont été réévaluées en 2016; il n'a cependant pas fourni de copie de l'analyse de la réévaluation et de ses recommandations définitives. Le Ministère affirme qu'une formation et un soutien opérationnel sont offerts en tout temps pour le personnel responsable de l'agrément, et que des évaluations du rendement sont effectuées afin de s'assurer que les conseillers de programme exécutent correctement leurs responsabilités professionnelles. De plus, le Ministère a signalé que les conseillers de programme principaux désignés EPE assurent la surveillance et la formation des conseillers de programme. Il n'y a pas de plan visant une autre évaluation.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
		Recommandation 9–Mesure 6 Pour contribuer à réduire le risque pour la santé et la sécurité des enfants dans les garderies et pour régler, déclarer et analyser les incidents graves de façon appropriée, le ministère de l'Éducation doit envisager d'afficher les incidents graves en ligne où les parents peuvent les consulter facilement.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	Le Ministère a décidé de ne pas mettre en œuvre cette recommandation. Il nous a dit que l'affichage en ligne des incidents graves nécessiterait des consultations approfondies des intervenants et des avocats, et qu'un tel affichage pourrait ne pas fournir une information fiable aux parents étant donné qu'il n'inclut pas de renseignements sur les mesures de suivi. Le Ministère nous a également dit que cela pourrait inciter les exploitants à ne pas signaler les incidents graves.
3.03 : Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers	Commission des services financiers de l'Ontario	**Recommandation 5–Mesure 4** Pour que de l'information détaillée sur leurs régimes de retraite soit communiquée aux participants, ainsi que de l'information sur le rendement de la surveillance réglementaire exercée par la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO), la CSFO doit évaluer dans quelle mesure leur régime offre un bon rendement et est bien administré en le comparant à d'autres régimes et aux données de référence.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	Dans le cadre de notre audit de 2014, nous avions constaté que, même si la CSFO publiait des données annuelles sur la taille et le nombre des régimes de retraite en Ontario ainsi que sur la solvabilité générale des régimes à prestations déterminées, elle ne fournissait pas de renseignements détaillés sur les régimes pris individuellement. La CSFO a déclaré qu'elle ne prévoyait pas publier de renseignements sur des régimes pris individuellement, par souci de confidentialité. Les participants peuvent comparer le rendement de leur régime à celui des autres régimes à l'échelle de l'Ontario à partir des renseignements qui sont déjà rendus publics.
3.04 : Immunisation	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	**Recommandation 9–Mesure 2** Pour aider à empêcher les fournisseurs de soins de santé d'administrer des vaccins antigrippaux en double aux personnes qui ont déjà été vaccinées et repérer les factures en double, le Ministère doit examiner et réviser ses systèmes de paiement pour qu'ils rejettent les factures présentées par des fournisseurs de soins de santé pour des patients qui ont déjà reçu leur vaccin antigrippal.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	En mai 2015, le Ministère a mis en œuvre des modifications à son système de facturation, qui rejette maintenant les paiements pour les vaccins antigrippaux administrés en dehors de la saison de grippe (de septembre à mai), et pour un troisième vaccin à la même personne durant une saison de grippe. Le Ministère a indiqué que les paiements des vaccins en double étaient encore autorisés, car certains patients, comme ceux dont le système immunitaire est affaibli, peuvent avoir besoin de deux doses au cours de la même saison. Nous avions noté lors de notre audit de 2014 que seule une minorité de patients ont réellement besoin de deux doses pour être immunisés contre la grippe. Cependant, le Ministère n'a pas l'intention de réviser son système de paiement afin de rejeter les factures en double des médecins pour l'administration du vaccin antigrippal, car il a conclu que les factures de ce genre n'étaient pas assez fréquentes pour justifier de telles mesures.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
		Recommandation 9–Mesure 3 Pour aider à empêcher les fournisseurs de soins de santé d'administrer des vaccins antigrippaux en double aux personnes qui ont déjà été vaccinées et repérer les factures en double, le Ministère doit comparer périodiquement les paiements versés aux médecins pour l'administration du vaccin antigrippal à ceux versés aux pharmaciens, et assurer le suivi des paiements en double pour le même patient.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2017	Le Ministère est d'avis que le nombre de factures en double est très faible et que son incidence financière est minime. Le Ministère effectuera une comparaison des données des prochaines saisons de grippe afin de repérer les factures en double. Le Ministère ne mettra pas en oeuvre la recommandation telle qu'elle est rédigée.
3.05 : Diversification des modes de financement et d'approvisionnement	Infrastructure Ontario	**Recommandation 3–Mesure 1** Infrastructure Ontario doit s'assurer que tous les changements qu'il propose d'apporter à sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources, notamment son intention d'augmenter d'au plus 13,3 % le coût de base du comparateur du secteur public pour tenir compte des innovations à valeur ajoutée que le secteur privé apporte peut-être aux projets, peuvent être et sont entièrement étayés et peuvent résister à un examen minutieux.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2017	Infrastructure Ontario affirme qu'il tient toujours compte du rajustement au titre de l'innovation dans tous les projets et estime que les modifications apportées à sa méthode d'évaluation de l'optimisation des ressources sont justifiées. Dans son *Rapport annuel 2016*, le Bureau de la vérificatrice générale a mis en doute les hypothèses utilisées pour établir le rajustement. Infrastructure Ontario a mentionné qu'il n'effectuerait pas d'autres travaux à l'égard de cette recommandation.
3.09 : Programme des candidats de l'Ontario	Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration	**Recommandation 3–Mesure 5** Pour que seules des personnes qualifiées soient désignées et afin de déceler les fausses déclarations, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit attribuer au même employé de l'équipe de traitement les demandes des candidats d'un même employeur.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	Le Ministère nous a informés qu'il ne peut pas toujours attribuer au même employé de l'équipe de traitement les demandes des candidats d'un même employeur en raison du roulement de personnel et de la gestion de la charge de travail.
		Recommandation 7–Mesure 4 Pour que les demandes du volet investissement soient systématiquement évaluées au titre de la mesure dans laquelle ils sont conformes aux objectifs du Programme, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit envisager la possibilité de faire de la publicité à propos des critères du Programme dans des médias ciblant les groupes ethniques qui comptent parmi les clients réguliers du Programme, et assurer le suivi de ces médias afin d'y repérer des annonces douteuses concernant le Programme.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	Le Ministère n'avait pas envisagé la possibilité de faire de la publicité sur les critères du Programme dans des médias ciblant les groupes ethniques. Le Ministère fait plutôt appel à une entreprise de surveillance des médias pour fournir des résumés des reportages en Ontario qui se rapportent au Programme, notamment ceux ciblant les groupes ethniques et dans des langues autres que le français et l'anglais. Le Ministère a indiqué qu'il s'assure que son site Web contient de l'information à jour sur le Programme, mais il serait difficile de surveiller la publicité dans les médias ethniques locaux pour s'assurer que l'information sur le Programme est correctement présentée aux demandeurs potentiels.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
3.10 : Services en établissement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle	Ministère des Services sociaux et communautaires	**Recommandation 7–Mesure 1** Pour assurer le mieux-être des personnes ayant une déficience intellectuelle qui vivent dans les établissements qu'il finance, le ministère des Services sociaux et communautaires doit établir des normes repères additionnelles en matière de soins, comme des ratios personnel-résidents et le nombre minimal d'examens médicaux et dentaires que devrait passer chaque résident tous les ans.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	Le Ministère a indiqué que certaines personnes ayant une déficience intellectuelle ont besoin d'une aide minime (p. ex. pour apprendre comment utiliser les transports en commun de façon indépendante ou pour résoudre des problèmes personnels au fur et à mesure qu'ils surviennent), tandis que d'autres nécessitent un soutien intensif (p. ex. un soutien continu pour tous les aspects de la vie quotidienne et pour gérer des comportements problématiques tels que l'automutilation). Il est donc difficile pour le Ministère d'établir un ratio personnel-clients significatif qui convient aux personnes qui vivent en établissement avec services de soutien ou qui participent à d'autres programmes financés par lui. Le Ministère est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'établir des normes minimales, car il exige déjà que les organismes de service financés élaborent un plan de soutien individuel pour chaque bénéficiaire de services, et que ces plans indiquent les ressources communautaires pouvant être requises ou utilisées par la personne, y compris les ressources médicales.
3.11 : Initiative des compteurs intelligents	Ministère de l'Énergie	**Recommandation 1–Mesure 2** Pour que les importantes initiatives futures visant le secteur de l'électricité soient mises en oeuvre de manière rentable et parviennent aux fins prévues, le ministère de l'Énergie doit passer en revue le rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario à titre d'organisme de réglementation indépendant lorsque sont émises des directives ministérielles ayant un impact sur les tarifs d'électricité.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	La *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie* est entrée en vigueur le 1er juillet 2016 et a modifié le processus de planification énergétique en Ontario. En vertu de la nouvelle loi, le Ministère est responsable de l'élaboration et de la mise à jour des plans énergétiques à long terme pour l'Ontario, tandis que la Commission de l'Énergie de l'Ontario (CEO) est responsable de la préparation des plans de mise en œuvre demandés par le Ministère. Le Ministère ne mettra pas en œuvre cette recommandation, car le nouveau processus de planification énergétique à long terme ne permet pas à la CEO d'examiner et d'approuver les plans du Ministère en tant qu'organisme de réglementation indépendant.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
		Recommandation 2–Mesure 3 Pour qu'à la fois les compteurs intelligents et la tarification FHC contribuent à modifier les habitudes de consommation des abonnés afin de réduire la demande de pointe et les frais d'infrastructure associés et pour que les abonnés comprennent les impacts de la tarification FHC sur leurs factures d'électricité, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Commission de l'énergie de l'Ontario ou les sociétés de distribution pour inscrire séparément les différents éléments des tarifs FHC (le prix courant de l'électricité et l'ajustement global) sur les factures d'électricité pour assurer la transparence auprès des abonnés de l'impact de l'ajustement global.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	La CEO a pris en compte notre recommandation, mais a décidé de ne pas la mettre en œuvre. L'ajustement global est une composante du coût de l'électricité et est intégré à l'établissement des tarifs THC. La CEO ne croit pas qu'une ventilation des tarifs FHC apporterait des éclaircissements utiles aux consommateurs; elle estime plutôt qu'elle ajouterait à la confusion. Elle ne pense pas qu'indiquer l'ajustement global séparément sur la facture aidera les consommateurs à prendre des décisions concernant leur consommation d'électricité ni à gérer leurs frais d'électricité. La CEO estime plutôt que les consommateurs s'intéressent aux tarifs FHC lorsqu'ils doivent déterminer comment réduire leurs frais d'électricité. Au lieu d'indiquer l'ajustement global séparément sur la facture d'électricité, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) rend publique la répartition de l'ajustement entre les entreprises et les consommateurs. Elle a ajouté qu'elle réaliserait des projets pilotes pour évaluer d'autres modifications, pour que les factures d'électricité soient plus faciles à comprendre. La CEO a une capacité limitée d'appliquer des changements aux factures d'électricité des petits consommateurs parce qu'ils sont régis par la réglementation de l'Ontario. La CEO a signalé que les consommateurs ont accès à des renseignements au sujet du coût de l'ajustement global dans le site Web sur les prix courants de la SIERE accessible au public. Les rapports sur la grille tarifaire réglementée de la CEO fournissent également des renseignements sur les estimations des coûts de l'ajustement global et la façon dont ces coûts sont répartis entre les trois périodes FHC.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
		Recommandation 5–Mesure 1 Pour améliorer la rentabilité des sociétés de distribution et réduire les écarts dans leurs frais de distribution, le ministère de l'Énergie, de concert avec la Commission de l'énergie de l'Ontario, doit effectuer une analyse de rentabilité officielle portant sur la fusion des sociétés de distribution, comme l'a recommandé le Comité ontarien du secteur de la distribution.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	Le Ministère nous a avisés que le gouvernement n'imposerait pas une consolidation du secteur de la distribution, par voie législative ou autrement, mais qu'il avait offert des incitatifs à la consolidation volontaire. En juin 2015, le gouvernement de l'Ontario a annoncé un allégement limité dans le temps de l'impôt sur les transferts de biens dans le secteur de l'électricité, comme les opérations de fusion ou d'acquisition des sociétés de distribution. Entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2018, le taux de l'impôt provincial sur les transferts des sociétés de distribution locales passera de 33 % à 22 %, et les sociétés de distribution qui servent moins de 30 000 clients seront exemptées de l'impôt.

Note : Les mesures visant un groupe d'entités sont divisées par le nombre d'entités et inscrites sous forme de fractions. Par conséquent, le nombre de mesures dans la présente annexe sera supérieur aux 31 mentionnées dans la section 3.4.

Annexe 3 : Recommandations faites en 2015 par le Comité permanent des comptes publics désignées « Ne sera pas mise en oeuvre » et qui devraient l'être selon la vérificatrice générale

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
Juin : Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers	Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO)	Recommandation 3–Mesure 2 Que la CSFO procède à une analyse complète des méthodes qui permettraient d'améliorer le suivi du FGPR, par exemple l'établissement d'indicateurs de risque, et fasse en sorte que le Fonds présente des états financiers plus détaillés et reflétant mieux les risques auxquels sont exposés les régimes de retraite.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2017	La CSFO ne mettra pas en oeuvre cette mesure recommandée, car les états financiers du Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) respectent les règles de comptabilité pertinentes. La CSFO a précisé que ces états financiers ont été étoffés en 2010 pour y inclure les possibles réclamations importantes de sociétés ayant une protection en vertu de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. La CSFO affirme qu'en raison de la nature confidentielle des données sur la situation de capitalisation de régimes de retraite, la communication d'états financiers plus détaillés serait inappropriée. La CSFO a effectué une analyse comparative des états financiers publiés du Fonds et de fonds similaires aux États-Unis et au Royaume-Uni. Les résultats de cette analyse n'ont pas incité la CSFO à apporter des changements.
Juin : Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle	Université de Toronto	**Recommandation 2–Mesure 1** Que les universités évaluent l'enseignement des professeurs à la leçon.	« Ne sera pas mise en œuvre » décision de 2017	La convention collective de l'Université n'exige pas la tenue d'évaluation annuelle de l'enseignement pour les professeurs à la leçon. Les professeurs à la leçon qui veulent obtenir une promotion sont soumis à une évaluation de leur enseignement. L'Université signale qu'elle n'a pas de plan à court terme pour rendre obligatoire l'évaluation annuelle de l'enseignement pour les professeurs à la leçon.
	Université Brock		« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	L'Université nous a informés qu'elle ne disposait d'aucun processus formel pour évaluer les professeurs à la leçon. Selon la convention collective, seuls les professeurs qui occupent un poste permanent ou conduisant à la permanence doivent se soumettre à une évaluation annuelle de leur enseignement. L'Université ne compte pas mettre en œuvre l'évaluation obligatoire de l'enseignement des professeurs à la leçon ni l'inclure dans les prochaines négociations avec le syndicat de son corps professoral. Elle affirme que la majorité de ses professeurs à la leçon sont soumis à une évaluation puisque sa convention collective limite à 14 % le pourcentage de cours pouvant être donnés par des professeurs qui n'occupent pas un poste permanent ou conduisant à la permanence.

Section	Organisme	Recommandations	État	Motif
		Recommandation 3–Mesure 1 Que les universités étudient les répercussions des recours à leurs services sur la qualité de l'enseignement.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	L'Université ne compte pas donner suite à cette mesure de la recommandation. Elle a indiqué qu'il est possible d'évaluer les répercussions du recours aux services des professeurs à la leçon sur la qualité de l'enseignement en comparant les évaluations faites par les étudiants des cours donnés par les professeurs à la leçon à celles des cours donnés par les professeurs titulaires à temps plein. Or, les évaluations faites par les étudiants des cours donnés par les professeurs titulaires à temps plein appartiennent à ceux-ci. Par conséquent, l'université n'a pas accès à ces évaluations.
	Institut universitaire de technologie de l'Ontario	Recommandation 1–Mesure 1 Que les universités continuent de prendre des mesures pour transmettre les résultats des évaluations aux étudiants pour les aider dans leurs choix de cours.	« Ne sera pas mise en œuvre », décision de 2016	L'Université a indiqué qu'elle ne mettrait pas en œuvre cette recommandation, car près de 98 % des cours ont une évaluation positive, 40 % ne sont offerts qu'une fois par année et seulement 20 % des cours sont donnés par plus d'un professeur à la leçon. De plus, l'Université estime que la publication des évaluations des cours faites par les étudiants nuirait aux relations avec le corps professoral sans pour autant améliorer l'enseignement. De plus, il faudrait négocier avec les syndicats du corps professoral les changements concernant l'accès aux évaluations faites par les étudiants.
Novembre : Initiative des compteurs intelligents	Ministère de l'Énergie	Recommandation 1–Mesure 1 Que le Ministère revoie le rôle de la CEO à titre d'organisme de réglementation indépendant lorsque sont émises des directives ministérielles ayant un impact sur les tarifs d'électricité et qu'il fasse part des résultats au Comité.	« Ne sera pas mise en œuvre », dcision de 2016	Le Ministère n'a pas passé en revue le rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario à titre d'organisme de réglementation indépendant lorsque sont émises des directives ministérielles ayant un impact sur les tarifs d'électricité. La *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie* est entrée en vigueur le 1er juillet 2016 et a modifié le processus de planification énergétique en Ontario. En vertu de la nouvelle loi, le Ministère est responsable de l'élaboration et de la mise à jour des plans énergétiques à long terme pour l'Ontario, tandis que la CEO est responsable de la préparation des plans de mise en œuvre demandés par le Ministère. Bien que le nouveau processus de planification énergétique à long terme prévoie un rôle de facilitation de la mise en œuvre des objectifs du Plan énergétique à long terme pour la CEO, il ne lui permet pas d'examiner ni d'approuver les plans du Ministère en tant qu'organisme de réglementation indépendant.